

Notat 2003:13

# Effekter av elektronisk saksbehandling i NHD

## Forord

Statskonsult har i oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) kartlagt bruk og effekter av deres elektroniske saksbehandlingssystem, eSak. Dette notatet gjør rede for undersøkelsene som ble gjennomført i perioden mars til mai 2003, resultatene og Statskonsults konklusjoner med anbefalinger for videre arbeid.

NHD er tidlig ute med å innføre fullt elektronisk arkiv og tilhørende saksbehandlerstøtte. Departementet har ønsket en gjennomgang av endringer og effekter med tanke på å realisere gevinster av denne IT-investeringen. Notatet beskriver hvordan brukerne oppfatter eSak og hvilke endringer og støtte systemet gir i løsning av daglige arbeidsoppgaver. Samtidig vurderes det i hvilken grad organisatoriske forutsetninger ligger til rette for å kunne ta ut gevinster.

Arbeidet er gjennomført av seniorrådgiverne Hans Fredrik Berg og Marianne N. Storrøsten (prosjektleder). Ansvarlig for prosjektet har vært avdelingsdirektør Guri Verne.

Oslo, juli 2003

Guri Verne  
avdelingsdirektør

---

# Innhold

<b>SAMMENDRAG OG LESERVEILEDNING .....</b>	<b>4</b>
<b>1 BAKGRUNN .....</b>	<b>7</b>
1.1 Prosjektets bakgrunn .....	7
1.2 Elektronisk saksbehandling .....	7
1.3 Gevinstrealisering.....	8
1.3.1 Definisjon .....	8
1.3.2 Flere typer gevinster .....	8
1.3.3 Gevinstrealiseringsplan .....	8
1.4 Nærings- og handelsdepartementet .....	9
1.4.1 Saksbehandling i NHD .....	9
1.4.2 eSak i NHD .....	10
1.4.3 Kostnader med eSak .....	11
<b>2 DATAINNSAMLING.....</b>	<b>12</b>
2.1 Brukerundersøkelsen ”Elektronisk saksbehandling i NHD” .....	12
2.2 Intervjuer .....	13
2.3 Erfaringer fra andre organisasjoner .....	13
<b>3 RESULTATER .....</b>	<b>15</b>
3.1 Bruk av eSak.....	15
3.1.1 Daglig bruk .....	15
3.1.2 Støtte til arbeidsoppgaver .....	17
3.1.3 Bruk av ulike funksjoner .....	19
3.1.4 Hvor enkelt er det å .....	19
3.1.5 Nye dokumenter opprettes i eSak .....	20
3.1.6 Forsendelse av interne dokumenter .....	20
3.1.7 Oppsummering .....	21
3.2 Effektiv ressursbruk .....	22
3.2.1 Mindre å gjøre? .....	22
3.2.2 Mer tid til faglige oppgaver? .....	24
3.2.3 Effektivitet og effektivitetspress .....	24
3.2.4 Forbruk av papir .....	25
3.2.5 Oppsummering .....	26
3.3 Kvalitativt bedre oppgaveløsning .....	27
3.3.1 Informasjonstilgang og oversikt .....	27
3.3.2 Ledelse og styring .....	29

---

3.3.3	Dokumentproduksjon og samarbeid.....	31
3.3.4	Endring i arbeidsoppgaver .....	32
<b>3.4</b>	<b>Andre potensielle endringer .....</b>	<b>36</b>
3.4.1	Arbeidsbelastninger.....	36
3.4.2	Brukeropplæring og –støtte.....	38
3.4.3	Arkivering .....	40
<b>4</b>	<b>KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>42</b>
<b>4.1</b>	<b>Oppsummering av resultatene .....</b>	<b>42</b>
<b>4.2</b>	<b>Organisatoriske forutsetninger .....</b>	<b>43</b>
4.2.1	Full implementering .....	43
4.2.2	Tilpassing av arbeidsprosesser .....	44
4.2.3	Toppledelsesfokus og klare mål.....	44
4.2.4	Medarbeiderutdanning og brukervedvirkning .....	45
<b>4.3</b>	<b>Fleksibel organisasjon.....</b>	<b>45</b>
<b>4.4</b>	<b>Sekretærfunksjonen i endring.....</b>	<b>47</b>
<b>4.5</b>	<b>eSaks funksjon i departementet .....</b>	<b>48</b>
4.5.1	Arkivfunksjonen.....	48
4.5.2	Saksbehandlerstøtte .....	49
4.5.3	Ledelsesverktøy.....	50
<b>4.6</b>	<b>Utvikling av eSak.....</b>	<b>50</b>
4.6.1	Et aktivt brukerforum .....	50
4.6.2	Et veltilpasset brukergrensesnitt.....	52
4.6.3	Ergonomi – en velfungerende arbeidssituasjon .....	53

## **VEDLEGG**

- Vedlegg 1: Metode for datainnsamling  
Vedlegg 2: Spørreskjema til brukerundersøkelsen

---

## Effekter av eSak i NHD

### Sammendrag og leserveiledning

Denne rapporten er et bidrag til å samle inn data om gevinster og effekter av elektronisk saksbehandling i Nærings- og handelsdepartementet (kalt eSak) og å gi råd om videre arbeid for å kunne ta ut gevinster.

Å oppnå målbare effekter og å gjennomføre effektmålinger av elektronisk saksbehandling krever planlegging i en tidlig fase av prosjektet. Reelle, kvantifiserbare effekter kan vanskelig påvises hvis det ikke eksisterer et godt sammenlikningsgrunnlag med situasjonen *før* systemet ble innført. Når grunnlaget mangler, må man ty til andre mer indirekte metoder som å spørre de ansatte, finne endringer i antall behandlede saker, kostnader, antall årsverk og lignende.

I denne undersøkelsen anbefalte Statskonsult å gjennomføre en brukerundersøkelse via Internett kombinert med intervjuer i organisasjonen for å spørre de ansatte om eventuelle effekter av eSak.

Resultatene viser at eSak er i aktiv bruk i hele organisasjonen, og at toppledelsen påvirker bruken ved å kreve at alle dokumenter fra deres medarbeidere skal sendes elektronisk. Det er ulik grad av brukshyppighet av eSak mellom avdelingene. Dette skyldes at avdelingene har ulike typer oppgaver, og at eSak er ikke et velegnet arbeidsverktøy til alle oppgaver, spesielt ikke til store utredninger.

Elektronisk saksbehandling og ikke minst elektronisk arkiv anses som et nødvendig verktøy i organisasjonen, og ytterst få ville kunne tenke seg å gå tilbake til papirbaserte saksmapper. Dette betyr ikke at det ikke er problemer. Mange føler at eSak medfører mye ”plunder og heft”.

I skissen til eSak-prosjektet ble to formål trukket fram: å oppnå mer effektiv ressursbruk og kvalitativt bedre oppgaveløsning. Ytterst få opplever at eSak har medført noen effektiviseringsgevinster eller kvalitative endringer i egen arbeidssituasjon. Sekretærene er den eneste gruppen som er tilbøyelig til å være enige i at de har fått mindre å gjøre.

Brukerne av eSak er fornøyde med at de nå har bedre oversikt over status i saken, at det er enkelt å finne relevante saker og dokumenter, og at de totalt sett har bedre tilgang til informasjon. Dette viser at det elektroniske arkivet fungerer etter intensjonen.

Bruk av eSak har ikke medført større endringer i arbeidsprosessene i departementet, verken planlagte eller ikke-planlagte endringer. Å kunne ta ut gevinstpotensialet av IT-systemer krever at arbeidsprosessene legges om for å utnytte nye arbeidsverktøy, ellers blir det å sette ”strøm på gamle rutiner” og sementere tilvante arbeidsformer. eSak forutsetter en hierarkisk

---

organisasjonsmodell som er nedfelt i arkivstandarden Noark og gir dårlig støtte til en flater og mer teambasert/prosjektbasert organisasjon.

Mange av brukerne av eSak er skeptiske til systemet og klager på et tungvint brukergrensesnitt. Saksbehandlerne mener også at de har overtatt mange av oppgavene til arkivet. Det er også usikkerhet i organisasjonen om rutinene for bruk av eSak i ulike oppgaver. Problemene skyldes dels at eSak ikke er velegnet for alle oppgaver, at brukergrensesnittet ikke er optimalt og at kunnskapen om eSak i praktisk bruk ikke er likt utbredt.

De fleste intervjupersonene og mange av respondentene i spørreundersøkelsen er positive til eSak, men mener det er for tidlig å snakke om gevinster. At tiden jobber for eSak er allikevel ikke nok til å sikre gevinster av eSak. Å oppnå gevinster er en aktiv og målrettet prosess.

Anbefalingene fra Statskonsult har som siktemål å endre oppfatningene om eSak fra å være et "nødvendig onde" til et "nødvendig gode" og for å legge til rette for å kunne ta ut gevinster. Følgende områder er det viktig å sette fokus på:

#### **Arbeidsformer i departementet**

Politisk ledelse bør tilknyttes eSak for å oppnå en mer effektiv dokumentflyt og å redusere merarbeid med konvertering mellom papir og elektroniske dokumenter.

eSak støtter ikke fleksibel arbeidsorganisering. Departementene som bruker dette systemet bør gå sammen om å utvikle løsninger som gir bedre støtte for fleksible arbeidsformer i departementet.

Initiativet fra sekretærene (SUM) bør gis full støtte. Dette er en mulighet til å realisere gevinster av eSak, ikke bare effektiviseringsgevinster, men også utnyttelse av kompetanseressursen hos sekretærene.

#### **Praktisk bruk av eSak**

Det er en del usikkerhet i organisasjonen om rutinene for bruk av eSak i ulike oppgaver. Departementet bør derfor gjennomgå

- viktige saksbehandlings- og arbeidsprosesser for å finne hensiktsmessige (og godkjente) måter å bruke eSak på, og
- bruk av og behov for eSak som støtteverktøy for ledere.

eSak brukerforum er en viktig kanal for erfaringsoverføring og –spredning i departementet og må bestå av aktive brukere fra avdelingene. Brukerforumet bør

- fokusere på bestemte temaer for å håndtere, prioritere og kommunisere arbeidet med endringer i eSak, og
- legge bedre til rette for læring i praksis.

Departementet bør gi de ansatte et tilbud som sikrer best mulig ergonomi i en arbeidssituasjon hvor en økende del av arbeidstiden tilbringes foran en arbeidsstasjon/PC.

---

### **eSaks brukergrensesnitt**

eSaks brukergrensesnitt bør finjusteres sammen med leverandøren for å oppnå et mer effektivt brukergrensesnitt, med spesiell vekt på

- bruk av hurtigtaster,
- reduksjon av antall bekreftelser,
- flere angremuligheter, og
- færre ”innbokser”.

Rapporten er inndelt i fire kapitler. Innledningskapitlet gir en oversikt over bakgrunnen for prosjektet: mandat, om temaet elektronisk saksbehandling og gevinstrealisering, og kort om NHD. Kapittel 2 beskriver hvordan datainnsamlingen for prosjektet er foretatt. Kapittel 3 presenterer resultatene fra dette arbeidet. Kapittel 4 diskuterer resultatene i lys av ulike organisasjonsmessige og brukermessige temaer og gir anbefalinger for videre arbeid for å sikre at potensielle gevinster kan tas ut.

---

# 1 Bakgrunn

## 1.1 Prosjektets bakgrunn

Nærings- og handelsdepartementet innførte 1.1.2003 elektronisk saksbehandling (eSak). NHD er det første departementet som kjører fullt elektronisk arkiv, godkjent av Riksarkivet (Noark-4). eSak har 210 brukere fordelt på 6 avdelinger i departementet. eSak har formelt vært i full drift siden 1.1.2003, men de fleste brukerne har hatt systemet tilgjengelig siden oktober/november 2002.

Det er tidligere foretatt to brukerundersøkelser, en før innføring av elektronisk saksbehandling og en etter en pilotfase. Resultatene av disse er til dels sprikende, og det er gjort endringer og tilpasninger i saksbehandlingsløsningen etter dette.

NHD har ønsket bistand fra Statskonsult til å sammenstille data og til utarbeidelse av rapport som viser mulige effekter etter innføringen av elektronisk saksbehandling i departementet. Prosjektet skal beskrive viktige effekter, både kvantitative og kvalitative, og andre endringer i forbindelse med elektronisk saksbehandling.

I prosjektskisse og plandokumenter for eSak er det framhevet en del mål for eSak og hva systemet skal føre til for NHD. Disse forventede gevinstene kan oppsummeres i to hovedpunkter – effektiv ressursbruk og kvalitativt bedre oppgaveløsning. Denne rapporten skal gi et bilde av i hvilken grad disse hovedmålene er oppnådd og på hvilken måte, hva som ikke er oppnådd og hva man kan søke å oppnå.

## 1.2 Elektronisk saksbehandling

IT-systemer for generell saksbehandling bygger sin funksjonalitet rundt et elektronisk arkiv og erstatter eller effektiviserer mange av de manuelle støttefunksjonene som ombæring og fordeling, og organisering og lagring av fysiske dokumenter og saksmapper. I et system som dette er det lite støtte til den faglige delen av saksbehandling som skjønn og tolking av regelverket.

Saksbehandling i praksis har mange dimensjoner som ikke kan leses ut av rutinebeskrivelser. Ved innføring av elektronisk saksbehandling er det viktig å være klar over disse dimensjonene og ikke kun fokusere på de formelle rutinene slik de er foreskrevet i organisasjonen. De formelle saksbehandlingsrutinene gir i mange tilfeller en mangelfull beskrivelse av de virkelige arbeidsprosessene.



---

## 1.3 Gevinstrealisering

### 1.3.1 Definisjon

En relativt generell definisjon av gevinstrealisering av IT og omstilling er at dette er tiltak for å ta ut nytte ved innføring av en IT-løsning i en virksomhet. Følgende definisjon er hentet fra en bok om IT i offentlig sektor<sup>1</sup>:

*”Med gevinstrealisering forstår vi de aktiviteter som utføres med tanke på å realisere så vel planlagte som andre ønskelige effekter av en systeminnføring. En vesentlig del av gevinstrealiseringen vil finne sted etter systeminnføringen. Det er viktig i denne sammenhengen å understreke at gevinster ikke kommer av seg selv. IT-systemer kan være en nøkkel til forandring, vi kan også snakke om teknologien som en viktig drivkraft i forandringen, men det er ikke teknologien som lager forandringen.”*

### 1.3.2 Flere typer gevinster

Gevinster kan være av mange forskjellige typer. Den tradisjonelle kost-/nytteanalysen gir langt på vei en god oversikt over planlagte nytteverdier og dermed mulige gevinster. Et nytt saksbehandlingssystem kan imidlertid føre til en rekke konsekvenser man ikke forutser eller planlegger på forhånd. I arbeidet med å planlegge prosjekter kan det derfor være nyttig å tenke over ulike dimensjoner av gevinster, for eksempel:

- Planlagte – ikke planlagte
- Oppnådde – ikke oppnådde
- Kvantitative – kvalitative
- Målbare – ikke målbare
- Direkte – indirekte
- Kortsiktige – langsiktige
- Lokale – globale
- Taktiske – strategiske

Gevinster er altså ikke alltid målbare, men det er ofte mulig å finne indikatorer for dem hvis man ønsker å kunne si noe om i hvilken grad gevinster er oppnådd.

### 1.3.3 Gevinstrealiseringsplan

I definisjonen av gevinstrealisering fokuseres det på at man må *ta ut gevinster*. De kommer ikke automatisk selv om utviklingen og innføringen av et nytt IT-system er vellykket. Når IT-systemet er ferdig utviklet og innført har man *etablert potensialet* for gevinster, men ikke *realisert* dem.

---

<sup>1</sup> Sørgaard, Pål m. fl. (1997) IT i offentlig sektor: Ny hverdag med ny teknologi. Kapittel 6 : Gevinstrealisering. Universitetsforlaget.

---

Det er derfor viktig å lage en plan for gevinstrealisering. Det er i forvaltningen viktig å ha spesiell fokus på den planlagte nytten som er fremkommet i *nytte-/kostnadsanalysen* og som har dannet grunnlaget for å få bevilgninger til nye IT-prosjekter. Det å utarbeide en **gevinstrealiseringsplan** vil være nyttig for å øke bevisstheten om hvorvidt det er realistisk å kunne ta ut den forventede nytten av prosjektet og hvor gevinstene skal komme.

En plan for gevinstrealisering bør alltid inneholde en beskrivelse av

- hvilke **gevinster** som skal tas ut
- hvilke **beslutninger og tiltak** som kreves for å ta ut gevinstene
- **når** gevinstene skal tas ut
- **målemetoder** og tidspunkter/perioder for oppfølging

Planen for gevinstrealisering er et viktig dokument som bør godkjennes av ledelsen som andre plandokumenter for prosjektet. Det er ledelsen i virksomheten som har ansvaret for at gevinstrealiseringen planlegges og at planen blir gjennomført.

Følgende elementer er helt sentrale i en gevinstrealiseringsplan:

- Planen må identifisere hvem som har det faktiske ansvaret for å ta ut gevinstene. Eierskap til de ulike gevinstelementene må være fastslått, dvs. være forankret i linjen.
- Planen må skape og synliggjøre incentiver for de som er ansvarlige for iverksetting/gevinstrealisering.
- I arbeidet med realisering av gevinstene er det hele tiden viktig med god styring av kommunikasjonen i forbindelse med prosjektet. I prosjektets tidlige faser er kommunikasjonen ofte rettet mot ledelsen, men i gjennomføringen er det viktig at kommunikasjonen omfatter hele organisasjonen og alle nivåer.
- Planen må beskrive hvordan evaluering/måling og tilbakemelding til overordnet/finansierende virksomhet skal foregå.

Når det gjøres endringer underveis i prosjektet må det gjøres konsekvensanalyser i forhold til de forventede gevinstene, og gevinstrealiseringsplanen må oppdateres.

## 1.4 Nærings- og handelsdepartementet

Pr. 31.12.2002 hadde Nærings- og handelsdepartementet 219 fast ansatte (inkl. medarbeidere ute i permisjon). Departementet er organisert i seks avdelinger, en administrasjonsavdeling og fem fagavdelinger.

### 1.4.1 Saksbehandling i NHD

NHD har et moderat antall saker og jobber i liten grad med standardisert massesaksbehandling som man kan finne i underliggende etater. I 2002 ble det registrert følgende typer saker og dokumenter:

---

Opprettede saker	5 435
Totale journalføringer	24 231
Inngående dokumenter	13 472
Notater	4 827
Utgående dokumenter	5 932

Tabell 1.1 Registrerte saker og journalføringer i NHD i år 2002

---

I dette prosjektet er det ikke gjort noen analyser av fordelingen i antall mellom mindre, enkle saker som består av et inngående og et utgående brev, og større saker og utredninger som stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, lovendringsforslag, høringer og annet.

Det heller ikke gjort arbeid for å estimere tids- og ressursfordelingen mellom de ulike sakstypene. Vi antar at departementet har lite innslag av standardisert saksbehandling, eller massesaksbehandling.

Statskonsults undersøkelse viser at 70% av de ansatte i departementet bruker halvparten eller mer av sin arbeidstid til saks- og dokumentbehandling, se tabell 1.2.

---

Svaralternativer	Antall	%
1. Ingen tid	5	3.13 %
2. 1/4 tid	44	27.5 %
3. 1/2 tid	53	33.13 %
4. 3/4 tid	52	32.5 %
5. All tid	6	3.75 %

Tabell 1.2 Andel av arbeidstid brukt til saks- og dokumentbehandling – estimater

---

#### 1.4.2 eSak i NHD

Den elektroniske saksbehandlingsløsningen i NHD kalles eSak og er basert på elektronisk arkiv og saksbehandlingsløsning fra DocuLive. DocuLive tilfredsstillter Noark-standarden som er et krav i arkivloven<sup>2</sup>.

eSak i NHD er først og fremst støtte til dokumenthåndtering som

- mottak og ekspedering (journal)
- distribusjon/sirkulering/godkjenning
- versjonskontroll (rudimentær)
- lagring og gjenfinning (arkiv)

---

<sup>2</sup> LOV 1992-12-04 nr 126: Lov om arkiv.

Elektroniske saksbehandlingssystemer erstatter eller effektiviserer mange av de manuelle støttefunksjonene som ombæring og fordeling, samt organisering og lagring av fysiske saksmapper. Det ligger ikke støtte til den faglige delen av saksbehandlingen i dette systemet.

### 1.4.3 Kostnader med eSak

Kostnader omfatter både kvantifiserbare kostnader og ikke-kvantifiserbare kostnader.

De kvantifiserbare kostnadene kan deles inn i

- prosjekt-, planleggings- og innføringskostnader
- kostnader til utstyr og programvare
- årlige utgifter til drift og vedlikehold

Kostnadene ved planlegging, innkjøp, tilrettelegging, opplæring og vedlikehold av systemene bør vurderes mot forventet nytte. Samtidig kan det være like viktig å vurdere en risiko ved ikke å innføre dokumenthåndterings-/saksbehandlingssystemer.

eSak prosjektledelsen har gitt følgende oversikt over kostnader forbundet med planlegging, innføring og drift av eSak:

Utgiftsart	2000/2001	2002	2003	totalt 2000-2003
Prosjekt-, planleggings-, og innføringskostnader:				
Konsulentbistand	1.550 000	1.550 000	470 000	
Intern prosjektledelse	350 000	40 000		
Intern brukerstøtte m.v.		110 000		
Ekstra ressurser				
Arkiv/ITD			330 000	4 400 000
Utstyr	250 000	450 000		
Programvare	500 000	70 000		1 270 000
Årlige utgifter til drift og vedlikehold	(2000) 80 000 (2001) 120 000	140 000	160 000	500 000
Sum	2 850 000	2 360 000	960 000	6 170 000

Tabell 3.1 Kostnader i forbindelse med eSak

---

## 2 Datainnsamling

I prosjektet har det vært benyttet ulike teknikker for å undersøke mulige effekter av elektronisk saksbehandling i NHD. Hver av disse teknikkene har til hensikt å gi ulike perspektiver på erfaringsmaterialet som til sammen gir grunnlaget for en analyse av status:

- Webbasert brukerundersøkelse blant alle brukere av eSak i NHD. De ansatte ble bedt om å svare på spørsmål om tilrettelegging i organisasjonen, bruk, endringer i oppgaveløsning og tilfredshet.
- Intervjuer av utvalgte ledere, saksbehandlere og arkivpersonale i departementet, til sammen 6 intervjuer. Intervjuene gir bakgrunnskunnskap om organisasjonen og eSak og utdyper spørsmålene i brukerundersøkelsen.
- Sammenlikning med erfaringsmateriale fra andre organisasjoner (publiserte rapporter).

Å oppnå målbare effekter og å gjennomføre effektmålinger av elektronisk saksbehandling krever planlegging i en tidlig fase av prosjektet. Reelle, kvantifiserbare effekter kan bare påvises hvis det eksisterer et godt sammenlikningsgrunnlag med situasjonen før systemet ble innført. Når dette grunnlaget mangler, må man ty til andre mer indirekte metoder som å spørre de ansatte, finne endringer i antall behandlede saker, kostnader, antall årsverk og lignende.

eSak-prosjektledelsen hadde begynt et arbeid for å kartlegge gevinstmuligheter av eSak ved å estimere tidsforbruk i ulike arbeidsprosesser. Denne prosjektgruppen har ikke hatt mulighet til å videreføre dette arbeidet innen rammen for prosjektet. Tidsestimatene for arbeidsprosessene er usikre da de ikke har bakgrunn i konkrete målinger, eller har tilsvarende sammenlikningsgrunnlag fra før eSak ble innført.

I dette arbeidet har vi vektlagt å spørre de ansatte om deres oppfatninger og opplevelser ved å bruke eSak i daglig arbeid.

I intervjuene og i spørreundersøkelsen kom det flere anekdoter om og klager på hvordan eSak fungerer. Det har ikke vært mulig for oss i den korte tiden evalueringssprosjektet har foregått, alltid å skille mellom hva som er brukernes oppfatninger og opplevelser av eSak, og hva som er de faktiske systemegenskapene.

### 2.1 Brukerundersøkelsen "Elektronisk saksbehandling i NHD"

Brukerundersøkelser er anvendelige når generelle tendenser i holdninger, forventninger og ønsker hos brukergruppene som helhet ønskes avdekket. En representativ brukerundersøkelse som er gjennomført her, gir et bilde av holdningen blant alle brukerne og ikke bare en fornemmelse av ønskene hos

---

den mest aktive og artikulerte gruppen av brukere. Dessuten gir den mulighet for å gå ”bakom” brukernes tilfredshet og analysere, både hvem som er tilfredse og hvem som er utilfredse, samt hvorfor noen er tilfreds og andre ikke er det.

Brukerundersøkelsen er beskrevet i mer detalj i vedlegg 1.

## **2.2 Intervjuer**

Det ble foretatt seks intervjuer av ansatte i NHD for at prosjektgruppen skulle få mer dybdekunnskap om bruk og problemstillinger om eSak. To ledere, to saksbehandlere og to sekretærer ble intervjuet. Samtidig har prosjektgruppen hatt flere møter og samtaler med eSak-prosjektets ansvarlige.

Hvert intervju hadde en varighet på 1- 1½ time og dekket emner som egen bruk av eSak, synspunkter på eSak i egen og avdelingens arbeid, hva eSak har medført av endringer, opplæring og brukerstøtte og hvordan ledelsen eventuelt har støttet og vært pådriver for eSak. Andre temaer har også vært tatt opp etter hva den enkelte selv har vektlagt.

## **2.3 Erfaringer fra andre organisasjoner**

Prosjektgruppen har søkt etter sammenliknbare studier av elektronisk saksbehandling for om mulig å finne tall for gevinstpotensialer og andre erfaringer som kan benyttes i analysen av eSak i NHD.

Et nyttig bidrag er en rapport fra det danske Finansministeriet med tittel ”Digitalisering og effektivisering i staten”<sup>3</sup>. Studien som ligger til grunn har tatt sikte på å konkretisere mulighetene for å effektivisere de manuelle elementene i saksbehandlingsprosessen for å frigjøre ressurser til andre formål. Det innsamlede materialet består blant annet av casestudier av 18 statlige institusjoner med og uten elektronisk saksbehandling og intervjuer og spørreskjemaer til en rekke andre statlige enheter.

Analysene viser en gjennomsnittlig effektiviseringsgevinst på mellom 17 og 31% av ressursene knyttet til saksbehandling og mellom 2 og 11% av de samlede medarbeiderressursene. De konkrete effektiviseringspotensialene avhenger av institusjonens spesifikke oppgaver og hvilken utbredelse dataverktøy har i institusjonen i utgangspunktet.

Studien deler statlige virksomheter inn i ulike segmenter av institusjoner som har likhetstrekk med hensyn til hvilke typer oppgaver de utfører. Konklusjonen er at virksomhetene i de ulike segmentene har ulike effektiviseringspotensialer med hensyn til elektronisk saksbehandling. Departemental virksomhet, som ivaretar oppgaver som i høy grad er policy-dannende og har liten grad av enkel og rutinepreget saksbehandling, vil kunne oppnå effektiviseringsgevinster, men ikke i samme størrelsesorden som annen saksbehandlende virksomhet.

---

<sup>3</sup> Digitalisering og effektivisering i staten, Finansministeriet, mai 2002. Rapporten finnes på: <http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=3383>

---

Rapporten konkluderer med at den vesentligste forutsetningen for å realisere effektiviseringspotensialet er at man setter klare mål for hva man vil oppnå. Det må fokuseres på effektiviseringsaspektet gjennom hele prosessen, og man må være bevisst på løpende å realisere effektiviseringsgevinster så fort disse oppstår.

En annen dansk rapport omhandler gevinstrealisering av prosjekter for eForvaltning<sup>4</sup>. I den rapporten deles gevinster inn i fire typer: investorgevinster (finansielle), brukergevinster (for brukere av elektroniske tjenester), gevinster av ansatte og infrastrukturgevinster. Gevinster som følge av endringer hos de ansatte og i infrastruktur er indirekte gevinster, det vil si at disse vil påvirke muligheten for å oppnå de direkte gevinstene.

Konklusjonene i rapporten er at det kan påvises få effekter i form av finansielle gevinster for statlige investorer, men tjenestene er et steg mot en mer moderne og tilgjengelig offentlig forvaltning. Det er allikevel flere suksessfulle prosjekter med elektroniske tjenester. Med bakgrunn i suksesshistoriene settes det opp en rekke faktorer som bidrar til suksess. Noen av de mest relevante er:

- Endring av arbeidsmåter
- Ansvar for gevinstrealisering hos ledelsen
- Tidlig fokus på brukernes behov
- Incentiver til endring
- Medvirkning og opplæring
- Fleksibel og skalerbar infrastruktur

Disse rapportene vil bli benyttet som innspill til temaer det er viktig å berøre i denne undersøkelsen og som sammenlikningsgrunnlag for arbeidet med eSak i departementet.

---

<sup>4</sup> [Value Creation in eGovernment projects](#): An exploratory analysis conducted for the Danish presidency of the eGovernment workgroup of the Directors General, Finansministeriet, January 2003.

---

## 3 Resultater

Resultatene fra våre undersøkelser i NHD presenteres under følgende temaer:

- Bruk av eSak
- Effektiv ressursbruk
- Kvalitativt bedre oppgaveløsning
- Andre potensielle endringer

Noen av delresultatene presenteres i detalj i form av grafer og kommentarer fra enkeltpersoner. Andre resultater nevnes bare i teksten med en referanse til spørsmålets nummerering i undersøkelsen, som for eksempel (spm. 30).

Brukerundersøkelsen ble avholdt i perioden 3. - 24. april. Da var det kommet inn 166 svar, en svarprosent på 72 % (166 av 229 gyldige respondenter) som er bra i en slik undersøkelse.

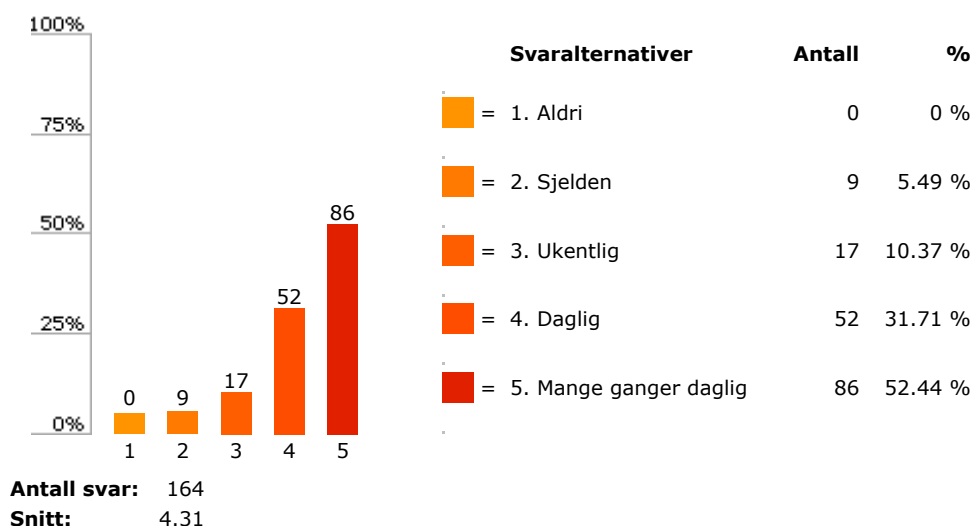
### 3.1 Bruk av eSak

#### 3.1.1 Daglig bruk

eSak er aktivt i bruk i alle avdelingene i NHD. Alle rapporterer at de bruker eSak, og 84% av de som har svart rapporterer at de benytter eSak daglig eller flere ganger daglig, se figur 3.1.

---

**Spørsmål 1:** Hvor ofte bruker du eSak?



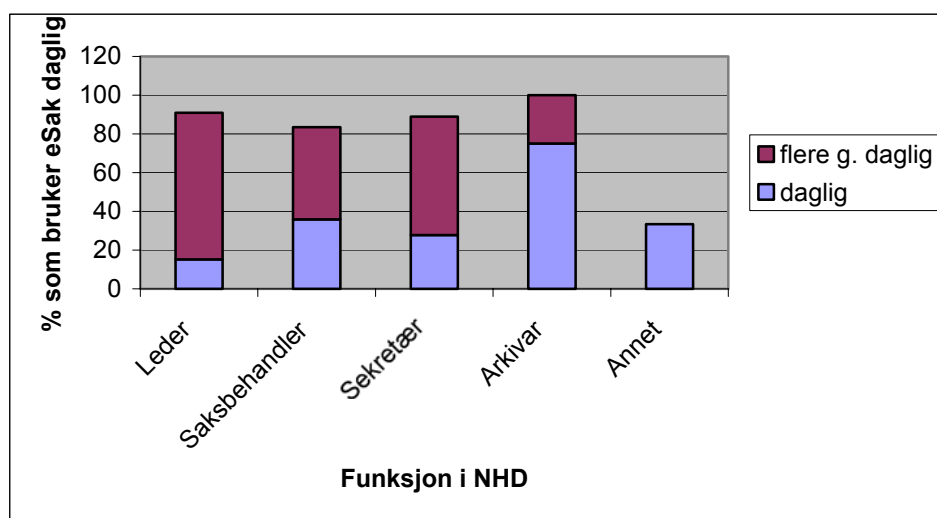
Figur 3.1: Bruk av eSak

---

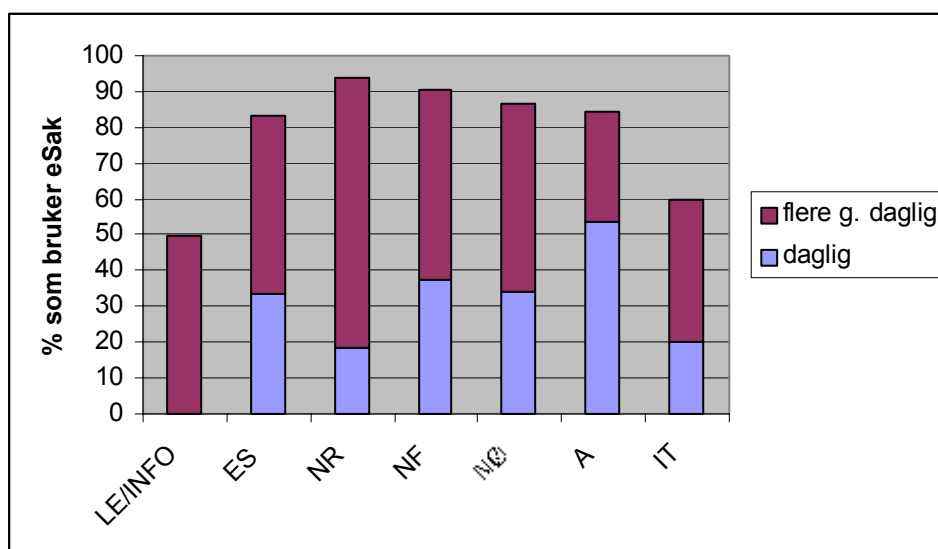


Litt over halvparten av de som svarte benytter eSak mange ganger daglig (52%). Dette er en gruppe som man kan anta kjenner eSak bedre enn andre brukere og at deres synspunkter bør tillegges stor vekt. Imidlertid sies det ikke hva slags typer oppgaver de benytter eSak til, om det er daglig bruk av noen få funksjoner, eller om de utfører en større bredde av oppgaver.

Andelen av daglige brukere er størst blant lederne som gruppe, se figur 3.2. 91% av lederne svarer at de bruker eSak daglig eller flere ganger daglig, og hele 76% sier de bruker eSak mange ganger daglig. Gruppen av arkivarer har også en høy daglig brukerandel, men denne gruppen utgjør kun fire personer.



Figur 3.2 Daglig bruk av eSak på funksjonsnivå



Figur 3.3 Daglig bruk av eSak på avdelingsnivå

I en avdelingsvis sammenlikning (se figur 3.3) er det NR-avdelingen som har høyest andel daglige brukere, 94%. NR har en meget høy andel av ansatte som sier de bruker eSak mange ganger daglig, hele 76 %. NR-avdelingen er en av de avdelingene som har brukt eSak lengst fordi de var en av pilotgruppene. At NR-avdelingen har brukt eSak lengre i tid kan være en av forklaringene til at de har en såpass stor andel av hyppige brukere sammenliknet med flere av de andre avdelingene.

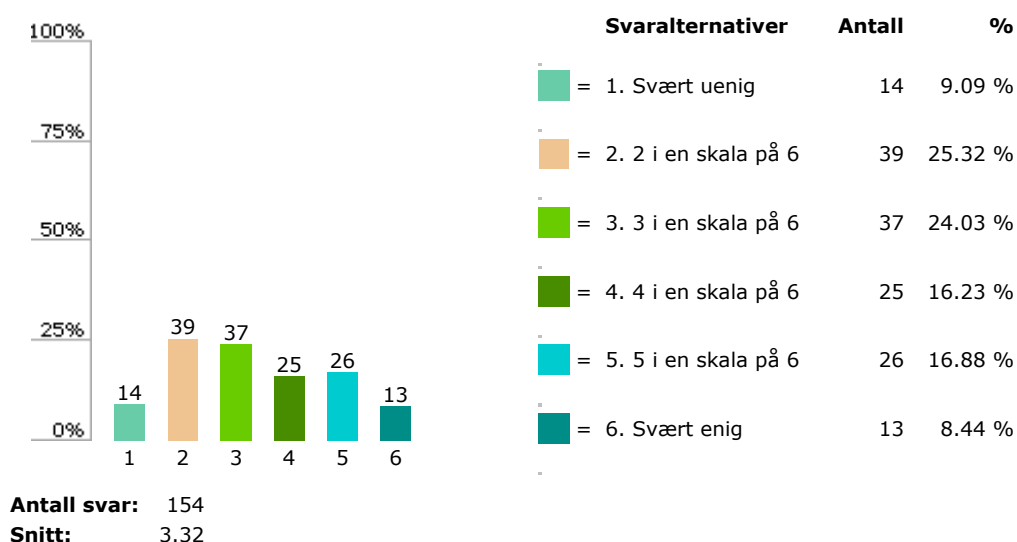
Hvor lenge avdelingene har brukt eSak, er derimot ikke en god nok forklaring for hyppighet av bruk. IT-politisk avdeling (IT) har deltatt i to pilotrunder og har en av de laveste andelene, hvor kun 60% av ed ansatte bruker eSak en til flere ganger daglig. Andelen av daglig bruk kan antakelig forklares med hvor godt eSak passer til arbeidsoppgavene i avdelingen, noe vi skal diskutere i neste underkapittel.

Det er små forskjeller mellom kjønnene og mellom aldersgruppene når det gjelder brukfrekvensen av eSak, og vi finner det derfor mindre interessant å analysere resultatene for disse gruppene.

### 3.1.2 Støtte til arbeidsoppgaver

Ikke alle finner støtte for sine oppgaver i eSak. Vi framsatte følgende påstand ”Mange av mine arbeidsoppgaver er det ingen støtte for i eSak” for å finne ut i hvilken grad de ansatte i departementet oppfatter at eSak er til støtte i egne arbeidsoppgaver.

**Spørsmål 20:** "Mange av mine arbeidsoppgaver er det ingen støtte for i eSak"



Figur 3.4 Støtte til arbeidsoppgaver

---

Resultatene for dette spørsmålet viser at flere mener eSak gir støtte i mange av sine arbeidsoppgaver, men kanskje ikke så klart som man kunne og burde forvente da 25% av de spurte er klart enige i utsagnet. Figur 3.4 viser oversikten over resultatene.

Det er vesentlig variasjon mellom avdelingene i deres svar, se tabell 3.1. Det er stor forskjell i svarene fra NR-avdelingen og IT-politisk avdeling som begge har brukt eSak i et lengre tidsrom enn de andre avdelingene. I NR er det 28% som oppgir at de ikke finner støtte for mange av sine arbeidsoppgaver i eSak, mens i IT er det 50% som mener det samme. Dette mønsteret samsvarer med bruksmønsteret av eSak. Brukshyppigheten av eSak samsvarer med hvilken støtte eSak gir til løsning av egne oppgaver.

---

<b>Funksjon</b>	<b>%</b>	<b>Avdeling</b>	<b>%</b>
Leder	12	LE/INFO	60
Saksbehandler	14	ES	25
Sekretær	36	NR	28
Arkivar	25	NF	16
Annet	83	NØ	13
		A	19
		IT	50

Tabell 3.1 Andel som ikke finner støtte til sine oppgaver i eSak (svaralt. 5 og 6)

---

IT-politisk avdeling har mange store oppgaver som er utypiske saksbehandlingsoppgaver og lite egnet for utstrakt bruk av eSak. eNorge-arbeidet er et kontinuerlig arbeid med mange uoffisielle bidrag fra mange parter. Arbeidet foregår i stor grad ved e-post med tekstbidrag. Stortingsmeldingen om bredbånd er også et stort arbeid hvor bidrag sendes via e-post, og siste versjon alltid er tilgjengelig på departementets fellesområde. Først når meldingen er klar for høring, blir dokumentet formelt en del av eSak sammen med det offisielle høringsbrevet.

eSak er ikke egnet til alle typer saker og arbeidsoppgaver. At det er stor variasjon i oppgavetype og hvorvidt eSak er egnet til denne oppgaven, kommer også klart fram av kommentarene til dette punktet. Kommentarer som

*”Jeg jobber i Informasjonsheten. Vi har få journalførte saker, så for oss er eSak fortsatt en tilvenningsprosess. Dessuten egner ikke eSak seg for pressemeldinger, avisartikler etc.”*

viser at ikke alle har oppgaver som eSak er tilpasset for. Også annen type støtte er problematisk:

*”Jeg opplever ofte ikke å ha tilgang til visse dokumenter i saken jeg har til behandling og nødvendigvis derfor må se. Dette kompliserer og forsinker. Systemet for tilgangskoding bør derfor sees over. Det er også*

---

*uklart hvor dokumenter som har gått til politisk ledelse befinner seg i systemet siden politisk ledelse ikke benytter eSak.”*

*”Hastesaker egner seg ikke for eSak. Ting blir lett liggende.”*

### 3.1.3 Bruk av ulike funksjoner

At eSak brukes aktivt, gjenspeiler seg også i de andre spørsmålene som hvor ofte ulike funksjoner benyttes i eSak og hvordan dokumenter sendes.

De ulike funksjonene i eSak benyttes i ulik grad. Tabell 3.2 viser et utvalg av funksjoner og hvor ofte de brukes.

---

Hvor ofte bruker du ...	Svaralternativer: vanligvis og alltid
”Søk og rapporter” til gjenfinning av egne saker/dokumenter	83 %
”Besvar med nytt dokument” når du skal besvare et dokument til behandling	73 %
Å registrere e-post fra eSak	27 %

Tabell 3.2: Hvor ofte bruker du ...

---

### 3.1.4 Hvor enkelt er det å ...

Brukerne ble bedt om å ta stilling til en rekke deloppgaver og gjøremål og hvor vanskelig eller enkelt de opplever at disse er å utføre i eSak. Oppgavene det ble spurt om er tidligere foreslått som mulige positive effekter av elektronisk saksbehandling<sup>5</sup>. Resultatene er sammenstilt i tabell 3.3. Disse viser at noen av oppgavene oppfattes som enklere å gjennomføre enn andre.

---

Med eSak, hvor enkelt er det å ...		Rangering fra enklest til vaskeligst
	Gj.snitt	
<b>gjenbruke tekst</b>	3.8	4
<b>finne relevante saker/dokumenter</b>	3.9	3
<b>fordele saker i avdelingen</b>	4.1	2
<b>samarbeide om dokumenter</b>	2.8	6
<b>få oversikt over tidsfrister</b>	3.0	5
<b>holde oversikt over hvor saken er</b>	4.1	1

Tabell 3.3: Hvor enkle er noen av oppgavene i eSak

---

<sup>5</sup> Beskrevet i prosjektskissen og i den danske rapporten ”Digitalisering og effektivisering i staten”

---

Å holde oversikt over hvor saken er og å fordele saker oppfattes som de enkleste oppgavene i eSak. Å samarbeide om dokumenter og å holde oversikt over tidsfrister rangerer som de vanskeligste. Resultatene er ikke veldig overraskende da systemet er designet for å holde orden i dokumentene og dokumentflyten. Det er imidlertid ønske og behov for at andre oppgaver også skal ha støtte. Dette vil vi komme tilbake til i diskusjonen av ulike andre temaer nedenfor. Dette illustreres av en skriftlig kommentar fra en av saksbehandlerene:

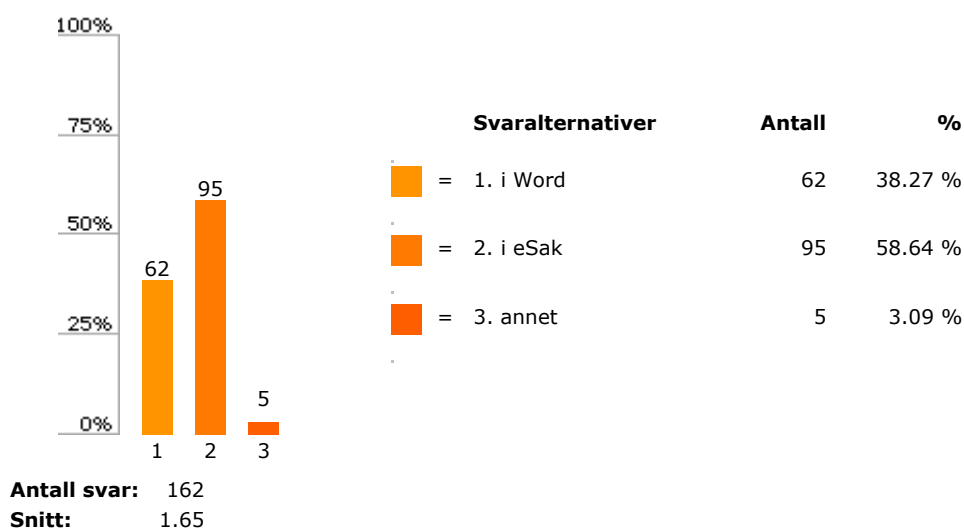
*”Tidsfrister ikke inne, tar mye tid og klikking å få oversikt over innholdet i de sakene som ligger der, slik at en kan prioritere hvilke en skal ta først i en stresset hverdag, f.eks. mellom møter.”*

### 3.1.5 Nye dokumenter opprettes i eSak

eSak blir brukt oftere enn Word når saksbehandlere og ledere skal opprette nye dokumenter. 59% sier at de som oftest benytter eSak, mens 38 % som oftest oppretter nye dokumenter i Word, se figur 3.5. Disse resultatene sier ikke noe om hva slags type dokumenter som opprettes i eSak versus Word eller hvilke saker og oppgaver de inngår i.

---

**Spørsmål 6:** Hvor oppretter du som oftest et nytt dokument?



Figur 3.5: Opprettelse av nytt dokument

### 3.1.6 Forsendelse av interne dokumenter

Elektroniske forsendelser er den måten ansatte i departementet foretrekker å sende interne dokumenter på, se figur 3.6. eSak og e-post er nesten likestilt; 50% sier de som oftest bruker e-post og 45% sier de som oftest bruker eSak. Bare 5% sier de oftest sender interne kopier i papirformat.

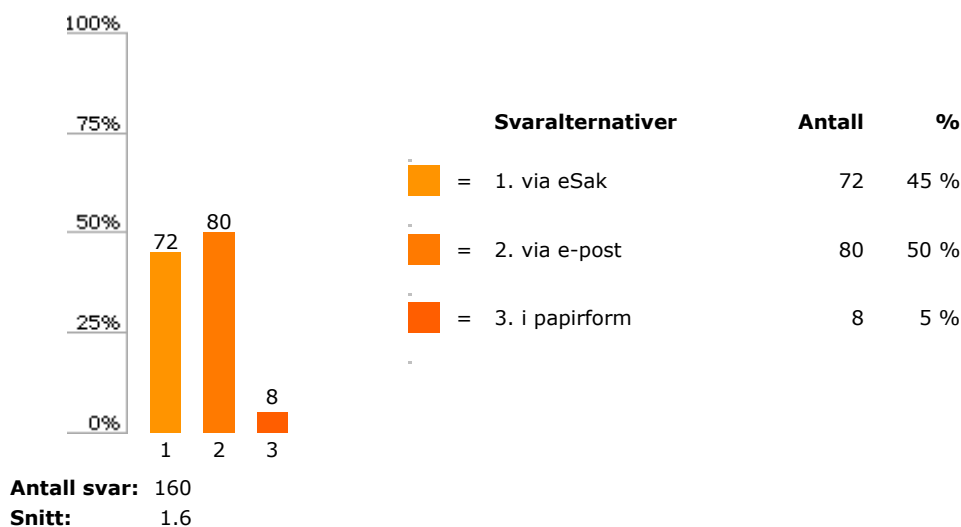
---

Det hemmer utvilsomt utviklingen av eSak at politisk ledelse ikke benytter systemet, noe følgende kommentar påpeker:

*”Dokumentflyt er greit i linjen opp til dep.råd, men fungerer dårlig i forhold til Politisk ledelse da de ikke bruker eSak, men papir eller Word.*

---

**Spørsmål 7:** Hvordan sender du som oftest interne kopier?



Figur 3.6: Forsendelse av internt dokument

---

### 3.1.7 Oppsummering

Disse resultatene viser helt klart at elektronisk kommunikasjon er den måten man nå jobber på i departementet. Veldig lite foregår på den tradisjonelle papirbaserte måten, men som vi vil se av de andre resultatene og kommentarene er ikke papir forsvunnet som arbeidsverktøy, spesielt fordi ikke hele organisasjonen er tilknyttet eSak:

*”Mye vanskeligere å hastesende ("håndgå") dokumenter til politisk ledelse”*

Det er ikke alle som er sikre på om utviklingen mot elektronisk kommunikasjon er heldig i organisasjonen da noe av den personlige kontakten forsvinner. Dette framkommer av kommentarene til undersøkelsen:

*”Prosessene har blitt mer "elektroniske" og mer isolerende og åpner for mindre personlige relasjoner.”*

Hvis dette oppfattes som et stort problem, bør det nok vurderes hvordan avdelingene og/eller seksjonene kan organiseres for å kompensere for tap av personlig kontakt.

---

## 3.2 Effektiv ressursbruk

I prosjektskisse for elektronisk saksbehandling i NHD er et av målene med elektronisk saksbehandling beskrevet som

*”mer effektiv ressursbruk, gjennom automatisering og forenkling av rutinebaserte handlinger.”<sup>6</sup>*

Spørsmålet i denne evalueringen er om, og i hvilken grad, dette kan sies å være oppnådd med bruk av eSak.

Det har ikke vært mulig å gjøre noen direkte målinger av denne typen effekter i dette prosjektet. Det mangler målinger av ressursfaktorer fra før eSak ble innført og som kunne vært benyttet som sammenlikningsgrunnlag for å måle konkrete effekter som tid brukt på ulike handlinger og arbeidsprosesser, forarbeid til saksbehandling, saksbehandlingstid og etterarbeid, og andre faktorer som for eksempel papirforbruk.

I denne undersøkelsen har vi valgt å bruke indirekte indikatorer og basere målingene på å spørre de ansatte om deres erfaringer og om synspunkter på om eSak har ført til effektivisering. Ulike indikatorer er benyttet, det vil si at vi har stilt spørsmål om følgende temaer:

- om den ansatte har fått mindre å gjøre eller fått bedre tid til faglige oppgaver,
- om effektivitet i eSak og eventuelt økt effektivitetspress, og
- om papirforbruk.

Resultatene presenteres og diskuteres i det følgende.

### 3.2.1 Mindre å gjøre?

De ansatte er i hovedsak ikke enige i at de har fått mindre å gjøre som følge av innføringen av eSak, men bildet er noe nyansert, som figur 3.7 nedenfor viser.

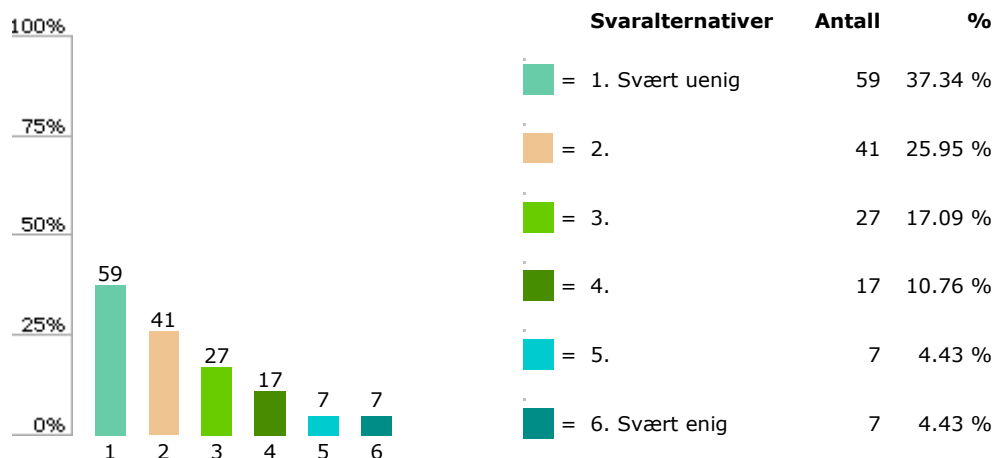
Resultatene fra undersøkelsen tyder på at veldig få føler at eSak har frigitt noe tid eller frigitt noen arbeidsoppgaver. Bare 9% er klart enige i at de har fått mindre å gjøre (svaralt. 5 og 6).

En nærmere analyse av datamaterialet viser at saksbehandlerne er de som er mest uenige i dette utsagnet. Bare 2% av saksbehandlerne sier seg enige i at de har fått mindre å gjøre. Svarene er noe annerledes for sekretærene, se figur 3.8. I gjennomsnitt heller sekretærene til å være enige i at de har fått mindre å gjøre, en av tre svarer at de er enige med utsagnet. Arkivarene er en liten svargruppe. Kun fire personer krysset av for funksjonen ”arkivar”, og to av disse mener de har fått mindre å gjøre, mens de andre to ikke er enige.

---

<sup>6</sup> Prosjektskisse, side 8.

**Spørsmål 21:** "Jeg har fått mindre å gjøre etter at eSak ble innført"



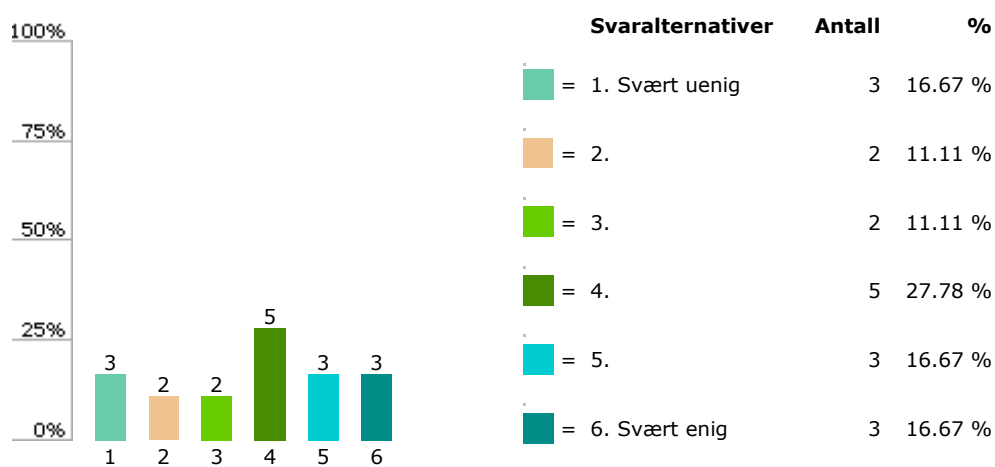
**Antall svar:** 158

**Snitt:** 2.32

Figur 3.7: Mindre å gjøre?

**Spørsmål 21:** "Jeg har fått mindre å gjøre etter at eSak ble innført"

**Basert på utvalg '1. Hvilken funksjon har du i din avdeling? : Sekretær'**



**Antall svar:** 18

**Snitt:** 3.67

Figur 3.8: Mindre å gjøre? – svar fra sekretærene

Det er naturlig at det først og fremst er forværelsene og arkivet som har fått mindre å gjøre. Det er der mange av de manuelle og rutinemessige oppgavene rundt dokumenthåndtering og sakshåndtering har blitt håndtert. Mange av disse oppgavene er erstattet av nye og mer automatiske rutiner i eSak. I tillegg gjør saksbehandlerne selv oppgaver som tidligere lå til arkivet.



---

### 3.2.2 Mer tid til faglige oppgaver?

Elektronisk saksbehandling er primært en støtte og forenkling av rutinebaserte oppgaver. Hvis disse blir effektivisert eller rasjonalisert bort, bør det bli bedre tid til mer faglige oppgaver.

De ansatte i NHD føler ikke at de har fått bedre tid til faglige oppgaver. Bare 3% av de som svarer er klart enige i utsagnet ”eSak har bidratt til at vi har fått bedre tid til faglige oppgaver” (spm. 27), og 34% er klart uenige. Som i forrige avsnitt om ”mindre å gjøre” er det saksbehandlerene som er minst enige (kun 1%) og sekretærene som er mest enige (14%).

En kommentar fra en av lederne er dekkende for flere av ledernes synspunkter:

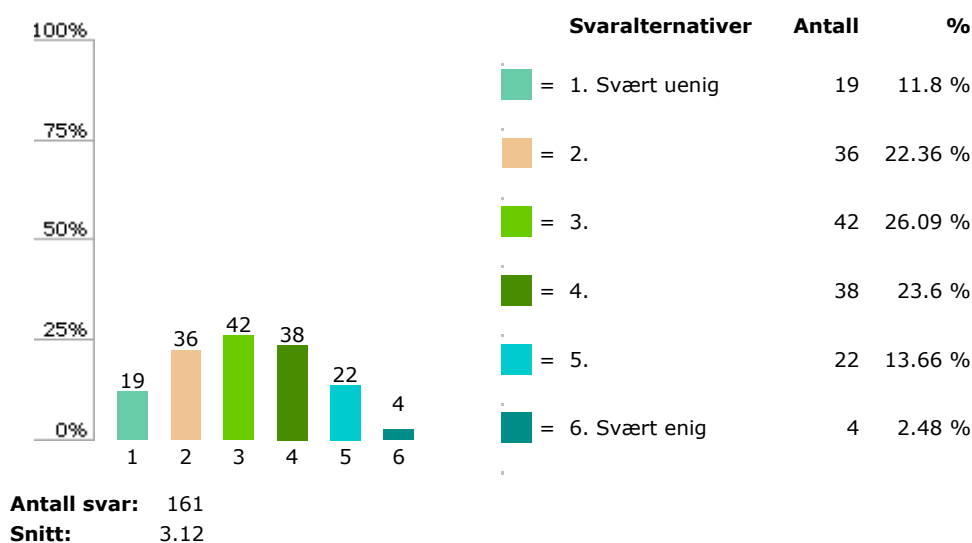
*”Ting tar lenger tid. Da sakene kom i papir var det mye lettere å skaffe seg oversikt. Dette gjelder i særlig grad postmappene. Nå tar det for lang tid først å klikke på det enkelte brev og så klikke på de enkelte vedlegg. Dette gikk mye raskere før.”*

### 3.2.3 Effektivitet og effektivitetspress

Opplever de ansatte at de jobber mer effektivt etter at eSak er innført, og har kravet til effektivitet blitt høyere? Svarene i undersøkelsen tyder ikke på at eSak har ført til høyere effektivitet eller høyere krav. Figur 3.9 viser at kun 16% av de spurte er klart enige i at de jobber mer effektivt i eSak.

---

#### Spørsmål 22: ”Jeg jobber mer effektivt i eSak”



Figur 3.9: ”Jeg jobber mer effektivt i eSak”

---

De fleste er uenige i at de jobber mer effektivt og begrunner dette med at

---

*”ESak er en tvangstrøye som ikke er tilpasset saksgangen for mine saker. Jeg er ganske sikker på at systemet ikke vil kunne bidra til forbedret effektivitet i saksbehandlingen, selv om alle kunne systemet 100 pst.”*

*”Mine arbeidsoppgaver består av mye mer administrativt herk og heft, fordi eSak ikke fungerer effektivt.”*

Andre er mer positive med tanke på utviklingen

*”eSak er positivt, men potensialet er ennå ikke tatt ut.”*

*”Jobbingen blir selyfølgelig til dels betydelig mindre effektiv inntil vi behersker systemet fullt ut.”*

Når det gjelder synspunkter på om det er et høyere effektivitetspress (spm. 37), så viser resultatene at de aller færreste mener effektivitetspresset har blitt noe høyere. Langt de fleste er uenige i dette, og kun 9% er klart enige i utsagnet. Det er heller ingen sannsynlige forskjeller mellom de ulike funksjonene eller avdelingene når det gjelder vurderingen av effektivitet eller effektivitetspress.

### **3.2.4 Forbruk av papir**

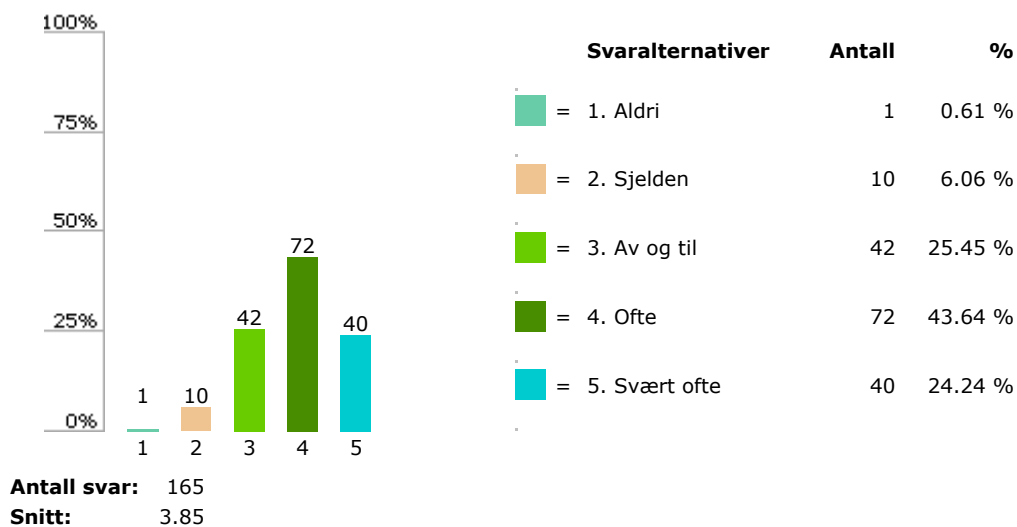
Når man skal se på mulige innsparinger av elektronisk saks- og dokumenthåndteringssystem som eSak er det naturlig å se på kostnadsreduksjoner i form av redusert papirforbruk. Det bør kunne finnes dokumentasjon for et eventuelt redusert papirforbruk i regnskapene fra et år til et annet. I denne undersøkelsen valgte vi å spørre brukerne om de oppfattet at papirforbruket hadde gått ned, først om papirforbruket generelt, så om hvor ofte de selv skriver ut dokumenter fra eSak.

Det er lite som tyder på at NHD vil få et redusert papirforbruk for år 2003 ifølge synspunktene til de ansatte. 25% av de spurte er klart enige i at eSak har bidratt til at papirforbruket har blitt redusert, mens 41% er klart uenige (spm. 33).

Brukerne av eSak skriver ofte ut dokumentene fra eSak. Hele 68% svarer at de ofte og svært ofte skriver ut dokumenter, se figur 3.10. Ledere og saksbehandlere skriver ut oftest, henholdsvis 75% og 74%. En kommentar fra en av saksbehandlerne representerer nok manges erfaringer:

*” Det er trolig grunnleggende feil å si at det medfører redusert papirforbruk. Neppe noen miljøgevinst, snarere tvert imot. Årsaken er at man må skrive ut en papirkopi knyttet til saksbehandlingen og det skjer trolig flere steder gjennom saksgangen. Der man før hadde en kopi, kan eSak føre til at det blir flere.”*

**Spørsmål 42:** Hvor ofte skriver du ut dokumentene fra eSak?



Figur 3.10: Hyppighet av utskrifter fra eSak

Det kunne kanskje være slik at de som bruker eSak mest også jobber mer med elektroniske dokumenter enn med papirkopier. Dette er ikke tilfelle. De ”hyppigste” brukerne, de som bruker eSak mange ganger daglig, er også de som skriver ut dokumenter oftest, 76% svarer at de skriver dokumentene ut ofte eller svært ofte.

### 3.2.5 Oppsummering

Resultatene ovenfor tyder ikke på at brukerne av eSak føler de har fått økt saksbehandlingskapasitet eller oppnådd andre typer innsparinger. De få endringene vil være for små til at de kan tas ut i eventuell økt kapasitet eller redusert bemanning.

Kommentarer fra to av lederne er imidlertid positive:

*”Jeg er usikker på om eSak har ført til besparelser i tid og penger. Tror imidlertid at kvaliteten har blitt bedre, og det føles mer tilfredsstillende å jobbe når man har bedre oversikt over arkivet.”*

*”Betydelig raskere saksbehandling - også for ledere.”*

Selv om bruk av eSak skulle bety en innsparing for ledere og saksbehandlere på 5 minutter per dag, er dette gevinster som det vanskelig lar seg gjøre å ta ut. Innspart tid på noen områder spises uten problemer opp til andre viktige gjøremål. De gruppene som har følt størst endring er de ansatte på forværelsene og i arkivet.

---

### 3.3 Kvalitativt bedre oppgaveløsning

Det andre av hovedmålene med elektronisk saksbehandling som ble beskrevet i prosjektskissen for elektronisk saksbehandling i NHD er

*”Kvalitativt bedre oppgaveløsning, gjennom bedrede muligheter for å følge og dokumentere formelle saksbehandlingsrutiner og for å konsultere bakgrunnsinformasjon som lover og regler, politiske retningslinjer og tidligere dokumenter på saksområdet”.*<sup>7</sup>

Da det heller ikke på dette området eksisterer data for å kunne sammenlikne nå-situasjonen med tidligere situasjon, har vi valgt å bruke indirekte indikatorer og basere målingene på å spørre de ansatte om deres erfaringer og oppfatninger om eSak har ført til endringer.

Vi har valgt å fokusere på følgende temaer:

- Informasjonstilgang og oversikt,
- ledelse og styring,
- dokumentproduksjon og samarbeid, og
- endring i arbeidsoppgaver.

Ulike indikatorer er benyttet, det vil si at vi har stilt spørsmål som skal gi en viss indikasjon på hvordan eSak fungerer for brukerne innen disse temaene.

#### 3.3.1 Informasjonstilgang og oversikt

Elektroniske saksbehandlingssystemer og elektronisk arkiv skal gi en bedre tilgang til, oversikt over og styring av dokumentflyten i organisasjonen. Alle dokumenter lagres elektronisk i et sentralt arkiv og disse er tilgjengelig via den enkeltes arbeidsstasjon og blir ikke liggende på den enkeltes kontor.

Dette målet har man nådd i NHD. Majoriteten av de spurte mener det er enkelt å holde oversikt over status i den enkelte saken med eSak, se figur 3.11. Dette understrekes også i intervjuene og i kommentarene i undersøkelsen. Disse to kommentarene representerer holdningene til mange av de ansatte:

*”eSak gir en god oversikt over hvilke saker jeg har behandlet og har til behandling”*

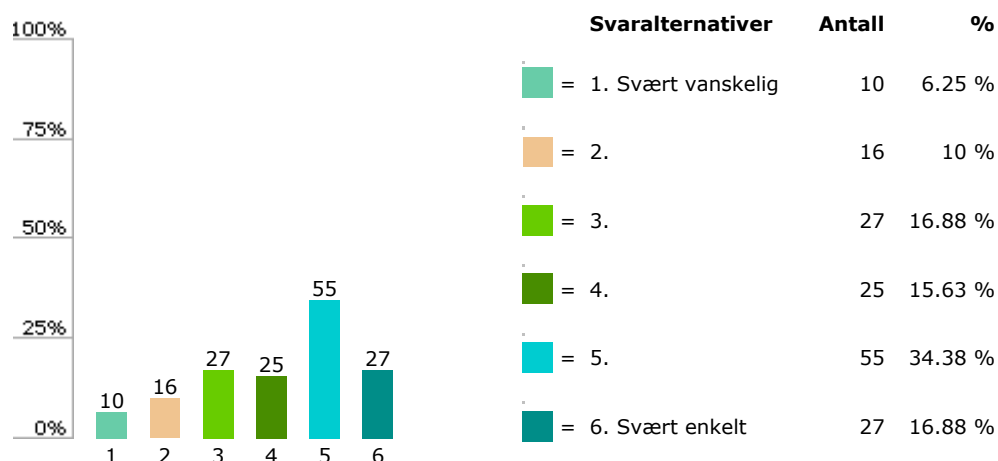
*”Det positive er at man har tilgang til et elektronisk arkiv og man kan se hvor saken befinner seg - det er her gevinsten ligger”*

Sekretærene og de hyppigste brukerne er mest positive. Av sekretærene er det kun en av 17 som mener det er vanskelig å holde oversikt. Sekretærene opplever at de har mindre arbeid med å finne igjen og hente fram dokumenter og saksmapper, og at saksbehandlere og ledere gjør dette uten deres hjelp. De hyppigste brukerne ser klare fordeler av at dokumentene er enkelt tilgjengelig.

---

<sup>7</sup> Prosjektskisse, side 8

**Spørsmål 14:** Med eSak, hvor enkelt er det å holde oversikt over hvor saken er

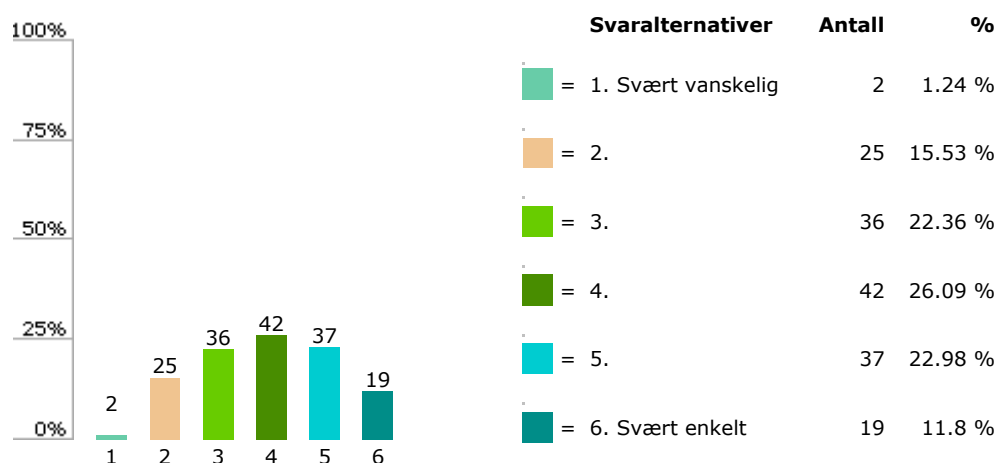


**Antall svar:** 160  
**Snitt:** 4.13

Figur 3.11 Oversikt over hvor saken er

I spørsmålet ovenfor ble man spurt om oversikt over en spesifikk sak. Å finne relevante saker vil si å gjenfinne saker man ikke alltid kjenner og saker man ikke vet eksisterer. Brukere av eSak finner ikke denne oppgaven like enkel som å holde oversikt over en spesiell sak, kanskje en som er deres egen. Å gjenfinne dokumenter som ikke nødvendigvis er kjente, er vanskeligere. Resultatene er allikevel positive, se figur 3.12. Nærmere 35% av de spurte mener klart at dette er enkelt med eSak. Blant lederne og sekretærene finner vi de mest positive brukerne. 42% av lederne mener dette er klart enkelt, og 61% av sekretærene mener det samme.

**Spørsmål 10:** Med eSak, hvor enkelt er det å finne relevante saker/dokumenter



**Antall svar:** 161  
**Snitt:** 3.89

Figur 3.12: finne relevante saker/dokumenter

---

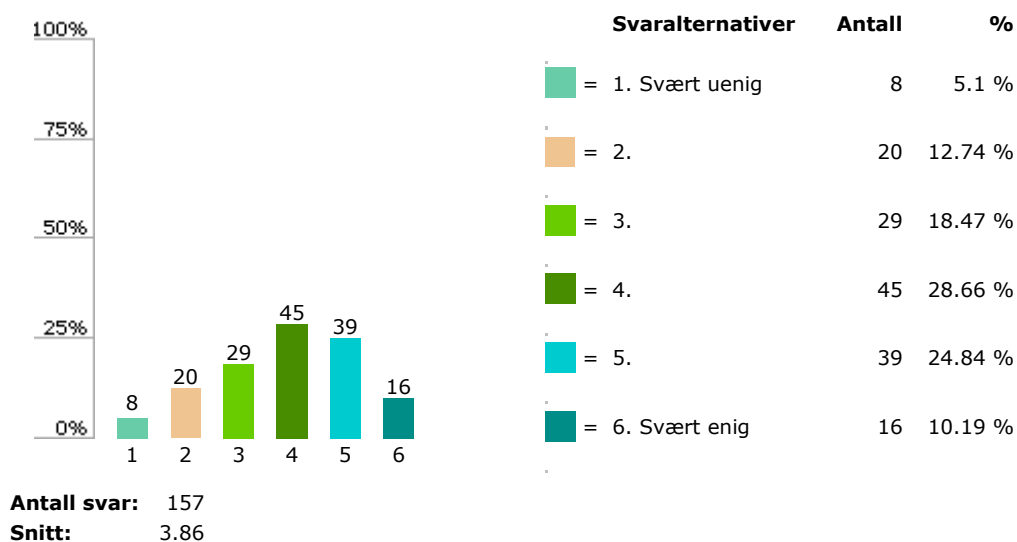
Totalt sett er det flere som er enige i at eSak har bidratt til bedre informasjonstilgang i departementet enn de som er uenige. Nå er jo eSak bare en av mange informasjonskilder for saksbehandling, men eSak har gitt positive bidrag. Dette bekreftes av resultatene som er presentert i figur 3.13.

Følgende kommentar oppsummerer resultatene som vedrører informasjonstilgang på en god måte.

*”Det mest positive er at det er lettere å spore opp saker; vi trenger ikke å hente ned arkivmapper fra arkivet lengre. Det er også blitt mye lettere å finne ut hva som har skjedd med saken etter at du sendte den videre. Også viktig at kommentarer blir lagret. Fint at man kan lett se hvem som har fått en sak.”*

---

**Spørsmål 28:** eSak har bidratt til at vi har bedre tilgang til informasjon



Figur 3.13 Bedre tilgang til informasjon

---

### 3.3.2 Ledelse og styring

I elektronisk saksbehandling er det også fokus på ledelse og styring av arbeidsoppgavene. Saksbehandlingssystemet bør gi lederen støtte i sin rolle som leder og bør kunne gi styringsinformasjon. Noen av spørsmålene i spørreundersøkelsen omhandlet funksjoner som retter seg mest mot ledelse.

Lederne anser allikevel ikke eSak som et ledelsesverktøy, noe disse kommentarene i spørreundersøkelsen viser:

*”Dessverre er det ikke et verktøy for ledelse, men et arkivsystem. Støtter ikke opp om nye samarbeidsformer, men sementerer linjestruturen og tenkningen.”*

---

*”Ikke et ledelsesstyringsverktøy, men til fordeling av dokumenter.  
Derimot ikke til å samarbeide om dokumenter.”*

Det som er lederrollens primære funksjon slik den er definert i eSak er fordeling av innkomne saker og arbeidsoppgaver til saksbehandlere. De ansatte ble bedt om å ta stilling til hvor enkelt eller vanskelig det er å fordele saker ved hjelp av eSak (spm. 11).

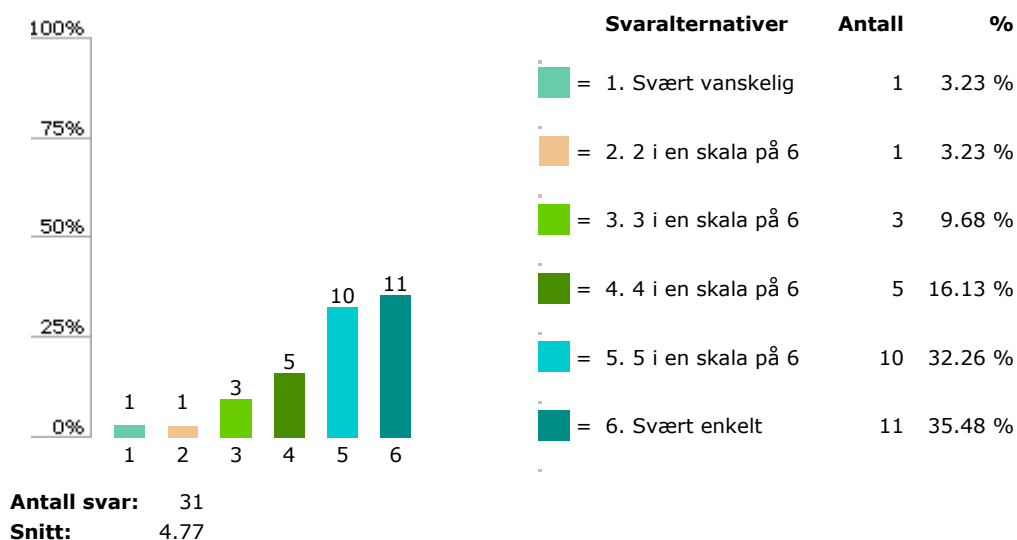
Majoriteten av de som svarte mener dette er enkelt, og 42% mener klart at dette er enkelt (svaralt. 5 og 6). Svarprosenten på dette spørsmålet er imidlertid lav, bare 116 av 166 valgte å svare. Vi tolker dette som at det er en oppgave med lite relevans for mange av de ansatte i NHD.

Lederne hadde derimot en relativt høy svarprosent. 31 av 33 ledere har svart, og de svarer mer positivt. Hele 68% av lederne mener det er klart enkelt å fordele saker og dokumenter med eSak, se figur 3.14.

---

**Spørsmål 11:** Med eSak, hvor enkelt er det å fordele saker i avdelingen

**Basert på utvalg '1. Hvilken funksjon har du i din avdeling? : Leder'**



Figur 3.14: Fordele saker i avdelingen – svar fra ledere

---

Flere ledere mener saksgangen har blitt raskere med eSak. Lederkommentarer som

*”Betydelig raskere saksbehandling - også for ledere”*

er representative. Men ikke alle er like positive:

*”ESak fungerer heller ikke så bra ved fordeling av notater på tvers av avdelingene, f eks interne høringer. Vi kan ofte ikke finne ut hvem som*

---

*har fått saken til behandling, da saksbehandler i eSak vil være den som opprinnelig skrev notatet.”*

Styring av saks- og dokumentflyt er funksjoner som muliggjøres i elektronisk saksbehandling. To påstander i undersøkelsen hadde dette som tema.: ”dokumentflyten er mer effektiv i eSak” (spm. 23) og ”eSak har bidratt til en god styring av saksflyten” (spm. 30). Disse to spørsmålene er veldig like og fikk også likt resultat. Halvparten av de spurte er enige i begge påstandene og den andre halvparten er uenige. Dessuten er det en stor andel som bare er litt uenige eller enige (svaralt. 3 og 4), nærmere 60%.

To kommentarer fra ledere kan synes å være representative for deres syn på dokumentflyten i eSak:

*”Dokumentflyten er ofte sen, det har tatt en uke fra brev inn er å finne i DocuLive. Selv med brukerhjelp virker systemet lite effektivt.”*

*”Dokumentflyt er greit i linjen opp til dep.råd, men fungerer dårlig i forhold til Politisk ledelse da de ikke bruker eSak, men papir eller Word. Deres kommentarer skannes ofte inn på saken i ettertid. Dette fører til treger saksgang enn før introduksjon av eSak.”*

Bruk av tidsfrister som styring og styringsinformasjon er vanlig i mange organisasjoner. Forfallsdato finnes i mange tilfeller for sakene, men det brukes ikke aktivt, noe undersøkelsen viser. De ansatte i departementet ble bedt om å vurdere hvor enkelt det er å få oversikt over tidsfrister i eSak (spm. 13). Kun 16% mener det er enkelt å få oversikt over tidsfristene.

### **3.3.3 Dokumentproduksjon og samarbeid**

Produksjon av dokumenter er en viktig del av arbeidsprosessene i departementet. Dokumenter produseres oftest i samarbeid med andre personer i eller utenfor departementet. Det har derfor vært viktig å kartlegge hvilken støtte eSak oppfattes å gi i dette arbeidet.

I spørreundersøkelsen ble brukerne av eSak bedt om å krysse av for hvilke hjelpemidler de benytter oftest når de samarbeider om dokumenter (spm. 8). Det var mulig å krysse av på mer enn ett alternativ. De aller fleste bruker e-post (82,5%). eSak benyttes deretter og er omtrent like vanlig som å legge Word dokumenter på fellesområdet for avdelingen. Se resultatene i figur 3.15.

Å samarbeide om dokumenter oppleves som vanskelig i eSak (spm. 12). Bare 8% av de som svarer mener at dette er enkelt. En kommentar fra en saksbehandler begrunner dette slik:

*”Samarbeid om dokumenter er blitt vanskeligere ettersom den som oppretter dokumentet er den eneste som kan utføre en del handlinger, og i tillegg er det den saksbehandler som dokumentet befinner seg hos i eSak som må videresende. Dette i motsetning til hvis man hadde*

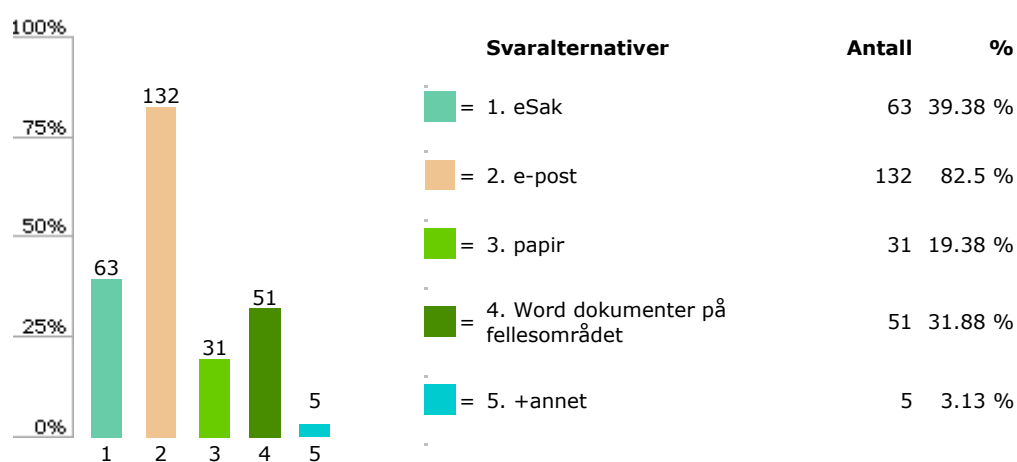


samarbeidet ved å legge dokumenter på et fellesområde der alle har tilgang”.

En kommentar fra en av lederne støtter dette synet:

”Dersom sakene skal til en person er dette enkelt. Dersom flere personer eller flere enheter skal ha saken for besvarelse er dette vanskelig. Saken må da gå til en og kopi til de andre, eller en [annen] komplisert måte for å få det til.”

**Spørsmål 8:** Hvilke hjelpemidler bruker du oftest når du samarbeider om dokumenter?



Antall svar: 160

Figur 3.15: Hjelpemidler for samarbeid om dokumenter

Å gjenbruke tekst er en annen form for samarbeide om tekst, bare at dette foregår ikke på samme tid. Bare en av tre opplever at å gjenbruke tekst i eSak er enkelt (spm. 9).

Totalt sett er ikke eSak det verktøyet eller den måten man samarbeider om å produsere dokumenter på i NHD. Dette har heller ikke vært vektlagt i tilpassingene eller innføringen av eSak.

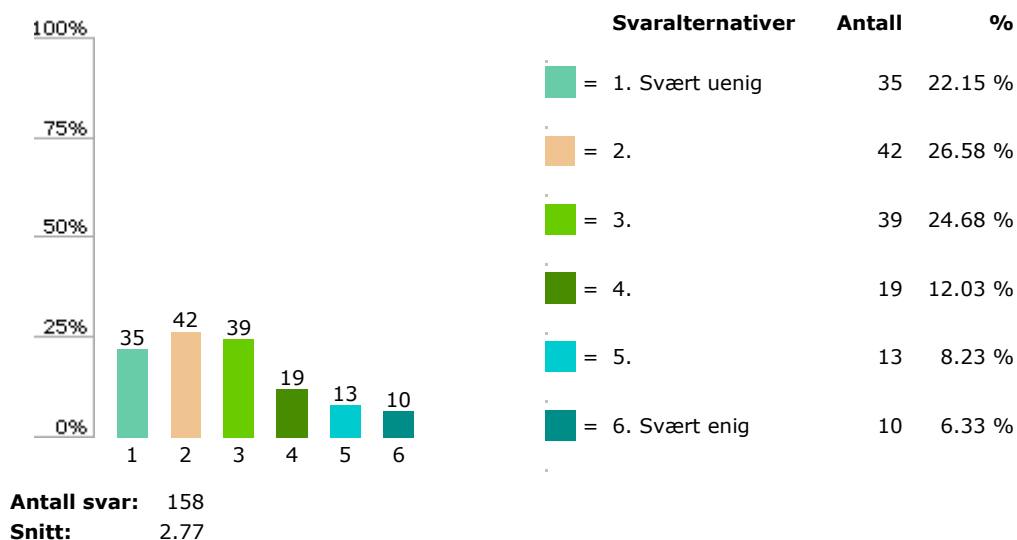
### 3.3.4 Endring i arbeidsoppgaver

Å innføre et system for elektronisk saksbehandling vil ofte medføre endringer i arbeidsoppgaver og måter å jobbe på enten fordi det er planlagte endringer eller fordi man må jobbe annerledes. Vi ba de ansatte i NHD om å ta stilling til påstanden ”Mine arbeidsoppgaver har forandret seg mye etter innføring av eSak”.

Veldig få var enige i denne påstanden, kun 15% var klart enige (svaralt. 5 og 6), se figur 3.16. Den eneste gruppen som i noen grad føler at arbeidsoppgavene

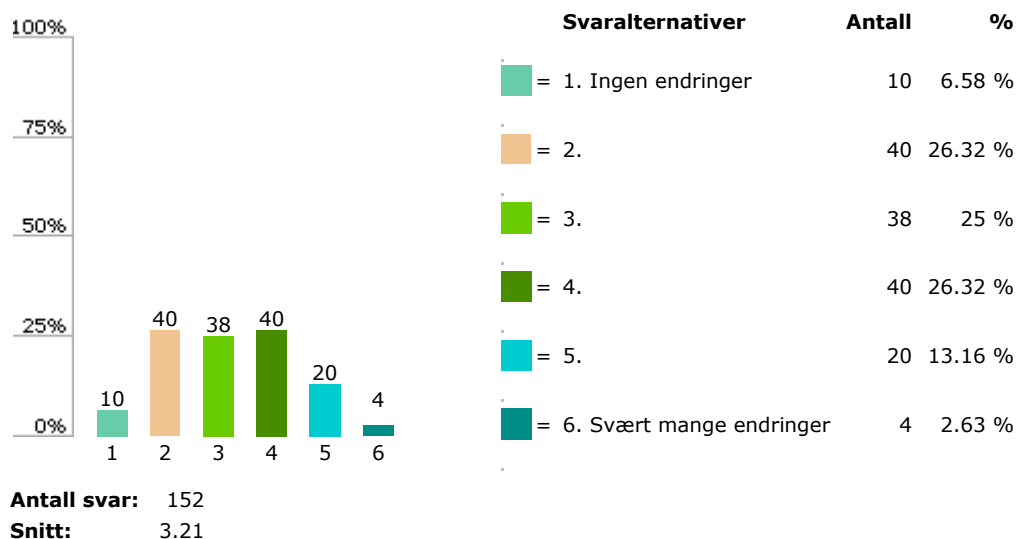
har endret seg er sekretærene. 47% av sekretærene er klart enige i at arbeidsoppgavene hadde forandret seg mye med eSak.

**Spørsmål 25:** "Mine arbeidsoppgaver har forandret seg mye etter innføring av eSak"



Figur 3.16: Endring i arbeidsoppgaver

**Spørsmål 45:** I hvilken grad har dere endret saksbehandlerrutiner i din avdeling for å utnytte mulighetene i eSak?



Figur 3.17: Endring i saksbehandlerrutiner

Samtidig har det vært viktig å finne ut i hvilken grad saksbehandlingsrutinene har endret seg i forbindelse med innføringen av eSak. Figur 3.17 viser responsen på spørsmålet som vedrører dette. Det tyder ikke på at det har vært

gjennomført store endringer eller at dette har vært noe uttalt mål med eSak. Dette bekreftes også i intervjuene av ledere og saksbehandlere.

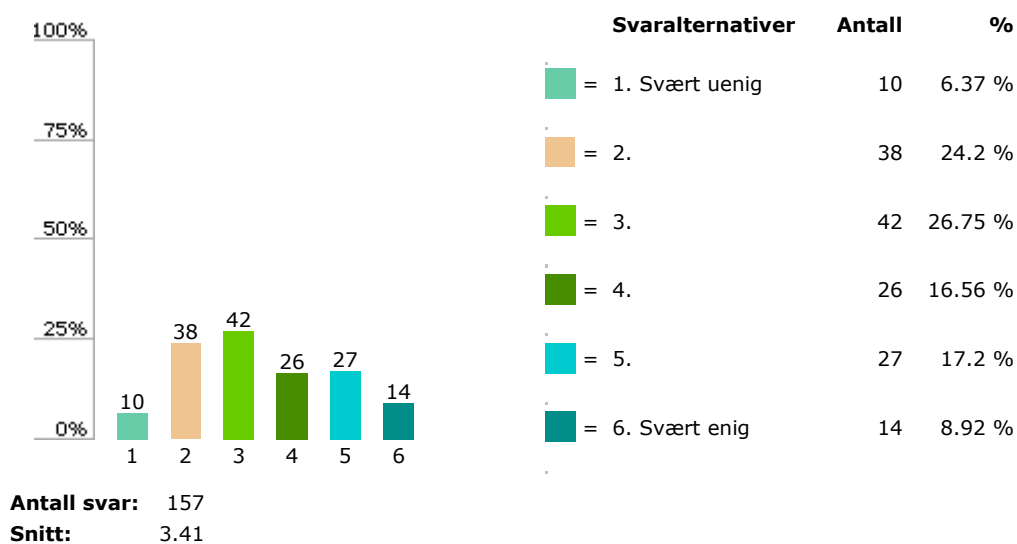
En annen av de mulige gevinstene med elektronisk saksbehandling som nevnes i prosjektskissen er at departementet kan oppnå en fleksibel organisasjon<sup>8</sup>. I spørreundersøkelsen ble de ansatte ble bedt om å ta stilling til påstanden ”eSak har bidratt til at vi har mer fleksibel organisering av arbeidsoppgavene” (spm. 32).

Hele 49% av brukerne er klart uenige i at eSak har bidratt til en mer fleksibel organisering av oppgavene. Lederne er den gruppen som er mest uenige. Av lederne er 58% klart uenige i denne påstanden. En kommentar lyder:

*”Esak legger for så vidt opp til mer fleksibel organisering av arbeidsoppgavene, men sterk linjestyring motvirker at potensialet kan tas ut.”*

På den annen side spurte vi de ansatte i departementet om de var enige eller uenige i at eSak hadde ført til *tungvinte saksbehandlingsrutiner* (spm. 36) Kun 26% av de spurte var klart enige i denne påstanden, se figur 3.18.

#### Spørsmål 36: eSak har ført til at vi har tungvinte saksbehandlerrutiner



Figur 3.18: Tungvinte saksbehandlingsrutiner

I kommentarene til spørsmålene sier noen at saksbehandlingsrutinene var tungvinte før eSak:

<sup>8</sup> Prosjektskissen, side 9.

---

*”Det er ikke eSaks skyld at vi har tungvinte rutiner. Rutinene var der i utgangspunktet. Muligens har dette blitt mer synlig.”*

*”Det er noen rutiner på lederplan m.h.t. dokumentflyt som bør forbedres. Dagens rutiner er unødig kompliserte. Gir merarbeid.”*

I andre kommentarer sies det at

*”Det er for stor uklarhet rundt hvordan eSak skal brukes. Hver saksbehandler har sin vri/metode og det er vanskelig å få klarhet i hvordan saker skal behandles på riktig måte.”*

*”Saksbehandlingen er nok blitt noe mer komplisert. En del dobbeltarbeid fordi mange registrerer dokumenter både i Word og i eSak pluss at veldig mange bruker e-mail.”*

---

## 3.4 Andre potensielle endringer

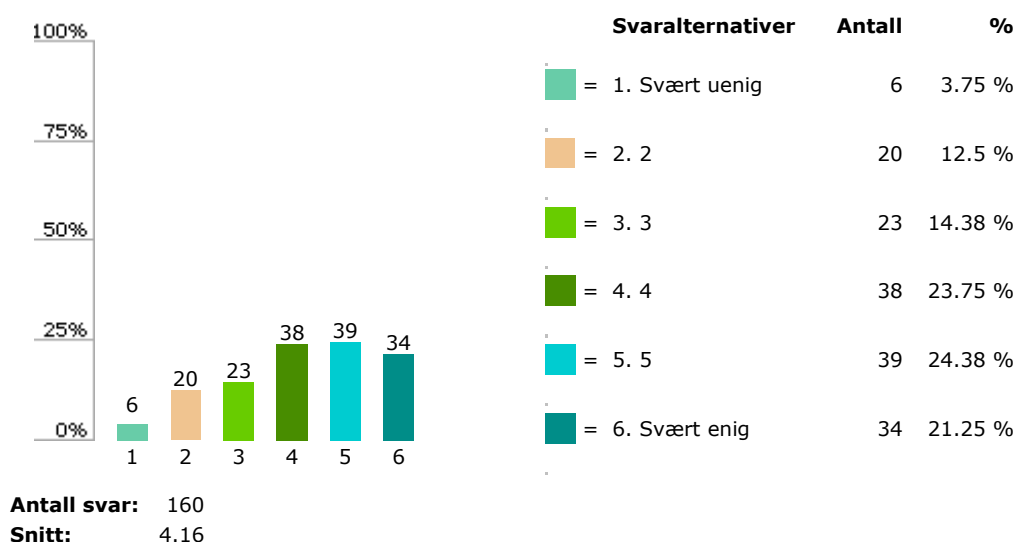
### 3.4.1 Arbeidsbelastninger

I de innledende intervjuene i evalueringsprosjektet kom det fram at flere klager på ergonomien rundt bruk av eSak og dataverktøy i departementet. Vi spurte derfor om de ansattes synspunkter og holdninger til problemer med arbeidsbelastninger og andre eventuelle negative effekter som følge av eSak.

I brukerundersøkelsen ble de ansatte i NHD ble bedt om å ta stilling til utsagn om at eSak har ført til for mye skjermorientert arbeid, belastningsskader og et udekket behov for forebyggende tiltak.

---

**Spørsmål 38:** eSak har ført til at vi har for mye skjermorientert arbeid



Figur 3.19: Skjermorientert arbeid

---

Det er enighet om at eSak har ført til for mye skjermorientert arbeid, se figur 3.19. 46% av de spurte er klart enige i det utsagnet (svaralt. 5 og 6). Dette støttes også av de mange kommentarene i undersøkelsen:

*”Det blir mye skjermlesing og mye mer arbeid ved PC istedenfor direkte kontakt om saker med medarbeidere.”*

*”Mer tid foran skjerm.”*

*”Blir mye fastlåst til skjermen. Vanskelig å lese på skjermen, nakke og øyne får problem. Fortere sliten? Papirutskrifter blir en avhjelper.”*

De ansatte er ikke fullt så enige i at eSak har ført til belastningsskader som for eksempel musearm selv om de mener det er for mye skjermorientert arbeid. 37% er klart enige i at eSak har ført til belastningsskader (spm. 39). De som

---

kommenterer disse problemene har fokusert mest på belastningen på øynene ved å lese mye på skjerm:

*”Belastning av øynene er et problem som stor sett kompenseres ved et høyt papirforbruk”*

*”Av ”skader” merker jeg mest effekt på øynene.”*

37% av eSak brukerne er enige i at eSak har ført til et udekket behov for forebyggende tiltak mot belastningsskader (spm. 40). Andre ser et behov for mer forebyggende arbeid og fokus på ergonomi både i utformingen av eSaks brukergrensesnitt og i arbeidssituasjonen:

*”Ergonomi glemt? Boksene for små. Fryktelig mye klikking for å få videresendt , fordelt mv, lett å miste , da ny runde. Mangler angreknapp. eSak ble innført uten at noen tenkte på arbeidsmiljøsidene, så som lysforhold , ergonomi.”*

*”Spesielt sterk belastning på øynene.”*

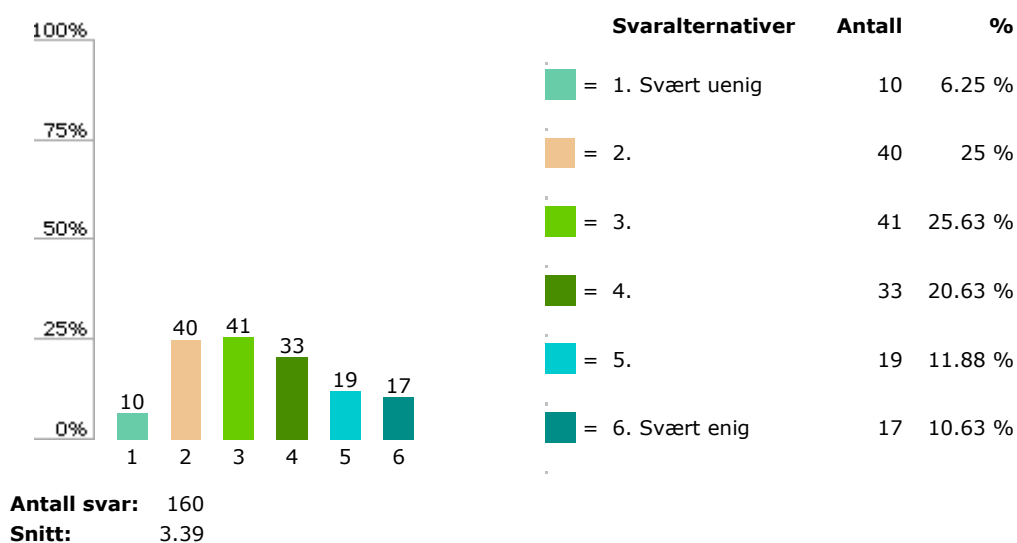
*”Bør få bedre skjermer når skjermen brukes mer.”*

*”Ang. ergonomi har alle anledning til å kontakt fysioterapeut selv, men mange venter nok litt for lenge.”*

Får å få tak i en mer generell holdning til hvordan eSak fungerer i de ansattes hverdag, ble de bedt om å ta stilling til utsagnet om at eSak har ført til en mer komplisert hverdag. Resultatene vises i figur 3.20.

---

**Spørsmål 35:** eSak har ført til at vi har en mer komplisert hverdag



Figur 3.20: En komplisert hverdag

---

Det er færre som er enige i dette utsagnet enn uenige, og det er positivt, men forskjellene er ikke veldig store i favør av eSak. 22% er klart enige og 32% er klart uenige.

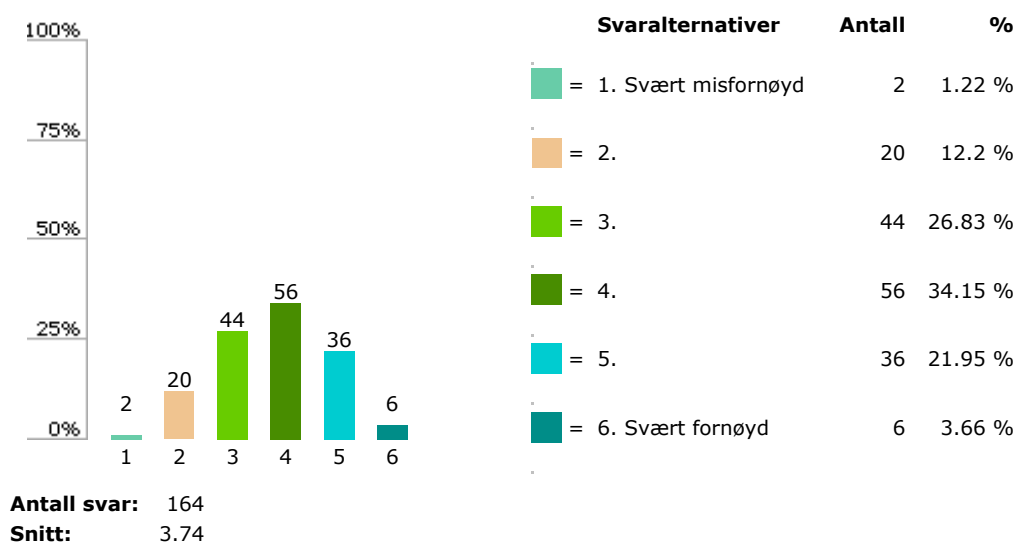
Dette spørsmålet kan sammenliknes med spørsmål i tidligere undersøkelser før pilotuttesting og etter pilotprosjektet i år 2001. Der var spørsmålstillingen ”eSak vil gjøre arbeidet mer komplisert”. I miljøundersøkelsen foretatt i desember 2000 før innføringen av eSak hadde en stor majoritet høye forventninger til at eSak ikke skulle gjøre arbeidet mer komplisert, hele 90% var enige i påstanden. Etter pilotperioden ble det i mars 2002 foretatt en ny undersøkelse. Nå var holdningene snudd til negative forventninger. 40% av de spurte var enige i at eSak ville gjøre arbeidet mer komplisert, men 30% var uenige.

Det er skjedd en forbedring i holdningene til eSak, men resultatet er ikke godt nok som en målestokk for aksept av elektronisk saksbehandling i NHD.

### 3.4.2 Brukeropplæring og –støtte

God og veltilpasset opplæring av brukere er et av suksesskriteriene for en vellykket innføring og bruk av nye IT-systemer i organisasjonene. Det er viktig å ikke bare gi opplæring i nytt system, men også i nye rutiner.

**Spørsmål 16:** Hvor fornøyd er du med opplæringen i bruk av eSak?



Figur 3.21: Opplæring i bruk a eSak

Alle ansatte i NHD ble i løpet av høsten 2002 kurset i bruk av eSak. Prosjektledelsen jobbet hardt for å harmonisere tidspunktene for kursing med tilgang til eSak. Målet var at de ansatte skulle ha ikonet for eSak tilgjengelig på sin PC etter endt kurs, og prosjektet har i stor grad lyktes med dette.

Totalt sett er brukerne sånn middels fornøyd med opplæringen de fikk, se figur 3.21. Dette samsvarer med resultatene fra pilotperioden i 2001.

Noen av kommentarene forklarer hvorfor brukerne bare er sånn passe fornøyde:

*”Opplæringen kunne vært bedre om den som underviste kjente våre rutiner, slik at det ble mer likt begrepsapparat og gjenkjennelig i egne rutiner. Ble litt mye klikk her, og ikke hvorfor.”*

*”Etter hvert som man kommer over nybegynnerterskelen for bruk av eSak, vil effektiviseringsgevinstene komme. Men terskelen har vært (er) litt for høy for enkelte, praktisk og/eller psykologisk. Mer skrittvis opplæring (flere "moduler") for slike hadde kanskje vært en fordel.*

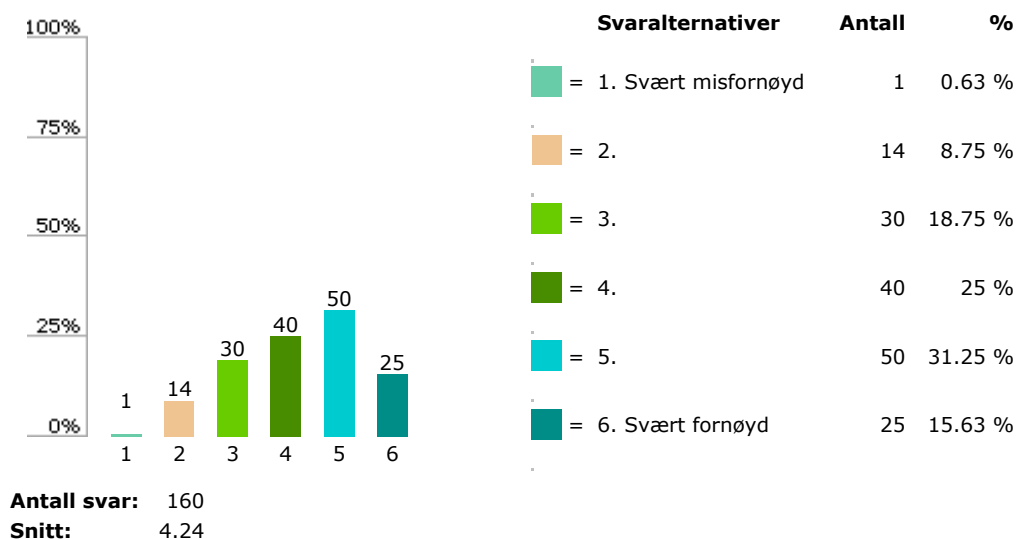
eSak er fortsatt i en tidlig bruksfase i departementet, noe flere erkjenner:

*”Jobbingen blir selvfølgelig tildels betydelig mindre effektiv inntil vi behersker systemet fullt ut.*

*”Behersker ennå ikke eSak fullt ut slik at det er noe for tidlig å slå fast hva som skyldes eSak som sådan og hva som skyldes egne manglende ferdigheter.”*

*”Det er ikke enkelt å finne fram til riktige metode for hver gang en skal gjøre noe forskjellig med dokumentet.”*

**Spørsmål 17:** Hvor fornøyd er du med støtteapparatet rundt eSak?



Figur 3.22: Støtteapparatet rundt eSak

Den interne brukerstøtten er en vel så viktig del av opplæringen og følelsen av å kunne mestre nye systemer. Brukerne av eSak er jevnt over mer fornøyde med



---

brukerstøtten enn med selve opplæringen, se figur 3.22. Også i pilotfasen var brukerne godt fornøyde med brukerstøtten. Dette skyldes ifølge intervjupersonene spesielt en veldig flink og entusiastisk støtteperson.

Ordningen med superbrukere har i avdelingene ikke alltid fungert godt nok. Dette skyldes i noen tilfeller at personen som skulle fungere som superbruker ikke har hatt nok oppgaver med aktiv bruk av eSak. I andre tilfeller har den ansatte har vært for opptatt med andre presserende saker til å yte service til sine kolleger. Et par kommentarer fra saksbehandlere kan være representative for hva flere mener:

*”Selv om eSak er komplisert, mener jeg at det er håndterbart så lenge det settes inn nok ressurser på brukerstøtte. Dette har i NHD fungert bra.”*

*”De i avdelingen som skal være superbrukere er ikke gode nok !  
[ønsker] Klarere og enklere retningslinjer/brukermanual.”*

### **3.4.3 Arkivering**

Arkivfunksjonen er den funksjonen i departementet som først og fremst blir berørt av overgangen til elektronisk arkiv og –saksbehandling. Mange av de tradisjonelle oppgavene med håndtering av papir faller bort og nye oppgaver og arbeidsmåter tilkommer. Mange av oppgavene som arkivet hadde, som opprettelsen av dokumentkort og fysisk arkivering bortfaller og dette utføres i stor grad av saksbehandler selv.

Brukerne av eSak oppfatter at de ofte selv sørger for at all relevant informasjon blir arkivert, se figur 3.23.

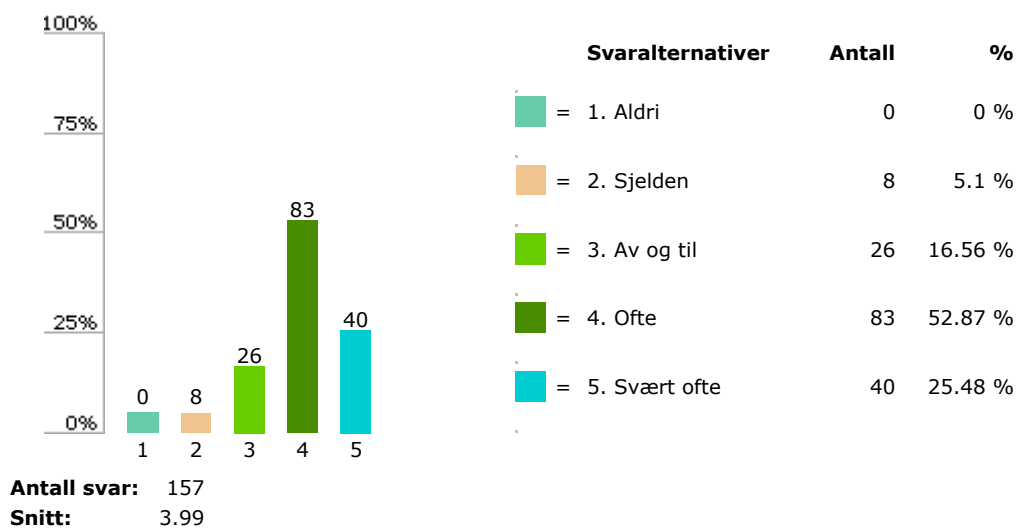
Mange av kommentarene tyder på at dette ikke alltid er like populært eller oppfattes som en viktig del av deres arbeidsoppgaver.

*”Systemet er ikke utviklet for å dekke saksbehandlerenes behov, men av hensynet til arkivarbeidet. Når arkivets behov styrer saksbehandlingens rutiner og ikke omvendt blir det feil. Fullt elektronisk arkiv med god søkefunksjon er hensiktsmessig for saksbehandlingen. ESak tvinger imidlertid saksbehandlerene selv til å drive med arkivarbeid på bekostning av primærfunksjoner.”*

*”Den store positive effekten av eSak må jo først og fremst være i forhold til å vedlikeholde arkivet. For oss saksbehandlere kan jeg ikke se noen veldig store gevinster, men heller ingen gedigne ulemper.”*

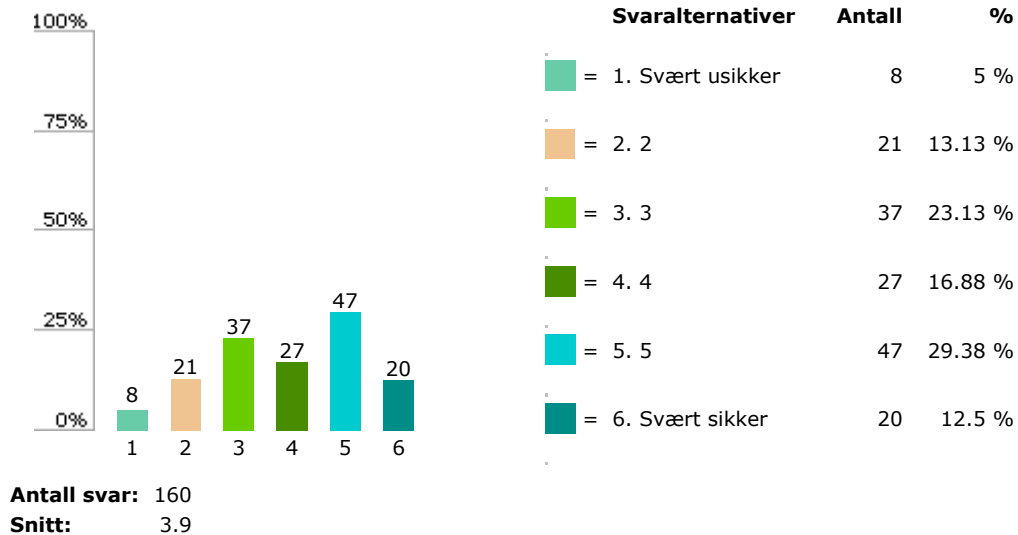
Brukerne av eSak er relativt sikre på at dokumentene deres lagres korrekt i arkivet, og det er bra, se figur 3.24. Tilbakemeldinger fra arkivet tyder derimot på at saksbehandlere gjør mange feillagringer og at arkivpersonalet bruker mye tid på feilretting. Det er allikevel stor forskjell mellom avdelingene på hvor mye feilretting som må gjøres.

**Spørsmål 43:** Sørger du for at all relevant informasjon blir arkivert?



Figur 3.23: Arkivering

**Spørsmål 44:** Hvor sikker er du på at dokumentene dine lagres korrekt i arkivet?



Figur 3.24: Korrekt lagring av dokumentene

---

## 4 Konklusjoner og anbefalinger

### 4.1 Oppsummering av resultatene

Resultatene presentert i kapittel 3 viser at eSak er aktivt tatt i bruk i NHD av de aller fleste ansatte og i alle avdelinger. Hvor aktivt eSak benyttes avhenger av hvor godt eSak er tilpasset arbeidsoppgavene i de enkelte avdelingene. eSak er velegnet til enklere saker hvor en ekstern henvendelse krever et svar. I større utredninger er eSak et lite egnet arbeidsverktøy. De ansatte anerkjenner elektronisk saksbehandling som et viktig verktøy for departementet, men kanskje mer som et nødvendig onde?

Brukerne er enige i at det er lettere å holde oversikt over saksdokumenter, å overføre behandlingsansvar til andre personer i organisasjonen for videre bearbeiding/svar, å følge saken, og å gjenfinne dokumenter.

Brukerne av eSak er derimot ikke enige i at eSak har ført til noen effektiviseringsgevinster som at de har fått en lettere arbeidsbyrde eller har fått bedre tid til å konsentrere seg om faglig arbeid.

Bare sekretærene som gruppe er til dels enige i at det er blitt mindre å gjøre for dem. Dette er naturlig da sekretærene i mange tilfeller var de som stod for mange av de manuelle oppgavene involvert i å holde orden på sakene og å finne igjen saksmapper ved behov. Arkivet har også merket endringene, men har fått nye arbeidsoppgaver som innskanning av alle innkomne dokumenter og dokumenter med påtegninger fra politisk ledelse, samt retting av feilregistreringer i arkivet. Dette er oppgaver som krever en del ressurser, spesielt i startfasen.

Ifølge ledere og saksbehandlere i departementet har ikke arbeidsformene og arbeidsprosessene endret seg i nevneverdig grad og dette har heller ikke vært noe uttalt mål for innføringen av eSak. Noe har blitt enklere. Andre saksbehandlingsprosesser oppfattes som tyngre med eSak, særlig gjelder dette mulighetene for samarbeid om dokumentproduksjon. Det er ikke noen velegnet støttefunksjon for slikt samarbeid i eSak. Derfor utføres også mange saksbehandlingsprosesser ved siden av eSak, og arkivverdige saksdokumenter legges inn i eSak i etterkant.

De aller fleste intervjupersonene og mange av respondentene i spørreundersøkelsen er positive til eSak, men mener det er for tidlig å snakke om gevinster.

At tiden jobber for eSak er allikevel ikke nok til å sikre gevinster av eSak. All erfaring med IT-systemer tilsier at å oppnå gevinster er en aktiv og målrettet prosess. Realisering av gevinster, gitt at de finnes, er en egen prosess, det er ingen direkte sammenheng mellom realiserte gevinster og IT-investeringer.

---

I de følgende delkapitlene analyseres resultatene fra denne undersøkelsen i departementet. Resultatene relateres til temaer og problemstillinger som vedrører hele organisasjonen og det konkluderes med å gi anbefalinger som kan bidra til å snu holdningene til og opplevelsene av eSak fra å være et ”nødvendig onde” til et ”nødvendig gode”.

## 4.2 Organisatoriske forutsetninger

En effektiv utnyttelse av elektroniske saksbehandlingssystemer forutsetter tilpassing og forberedelse av organisasjonen med henblikk på å sikre det best mulige grunnlaget for utnyttelse av systemets muligheter. Innføring av elektroniske saksbehandlingssystemer er populært sagt ”80% organisasjonsutvikling og 20% teknologi”.

Problemet er i mange tilfeller at det fokuseres mer på å utvikle og tilrettelegge systemet enn det gjøres for å tilrettelegge organisasjonen. Dette fordi organisasjonsutvikling framstår som mindre metodeorientert, det er internt fokusert, det kan medføre motstand, og det er oppgaver som ikke enkelt kan settes ut til eksterne konsulenter, men må skje i en ellers presset arbeidssituasjon. Det er spesielt fire punkter som er vesentlige for en effektiv innføring og bruk av systemer for elektronisk saksbehandling<sup>9</sup>:

- Full implementering
- Tilpassing av arbeidsprosesser
- Toppledelsesfokus og klare mål
- Medarbeideropplæring og brukervedvirkning

Vi vil i det følgende diskutere i hvilken grad disse punktene er oppfylt i NHD.

### 4.2.1 Full implementering

Full implementering vil si at alle dokumenter, både inn- og utgående finnes elektronisk og at alle som deltar i arbeidsprosessene benytter systemet.

I NHD er det første kriteriet i stor grad oppfylt. Alle dokumenter arkiveres og lagres elektronisk, alle inngående og alle utgående dokumenter.

Implementeringen kan sies å være fullstendig og eSak er i aktiv bruk i departementet.

Det er allikevel flere dokumenthanderingsprosesser som går utenom eSak og hvor dokumenter legges inn i eSak i etterkant. Dette gjelder spesielt i store saker som stortingsmeldinger hvor det er behov for samarbeid mellom ulike saksbehandlere, avdelinger, departementer og andre eksterne bidragsytere. eSak synes ikke å støtte slike komplekse saker.

---

<sup>9</sup> Digitalisering og effektivisering i staten, side 34.

---

eSak kan heller ikke sies å være fullt implementert i departementet da politisk ledelse ikke er tilknyttet systemet. Dette medfører merarbeid og andre rutiner for å kommunisere med politisk ledelse. Mye av saksgangen går derfor via papir og håndskrevne anmerkninger fra politisk ledelse innskannes for å legges tilbake til arkivet. Flere av lederne og saksbehandlerne kommenterte dette forholdet i undersøkelsen og mener det forsinker prosessen og gjør den mindre effektiv.

*Statskonsult anbefaler at politisk ledelse knyttes til som brukere av eSak da dette vil gjøre saks- og dokumentutveksling med departementet mer sømløst og mer effektivt.*

#### **4.2.2 Tilpassing av arbeidsprosesser**

Tilpassing av arbeidsprosesser betyr blant annet at unødvendige prosessledd fjernes. Dette skjer etter en analyse av saks- og arbeidsprosesser både med og uten støtte av et elektronisk saksbehandlingssystem.

Erfaringene viser allikevel at dette ikke gjennomføres i mange organisasjoner, og at man i stor grad ”setter strøm” på eksisterende arbeidsprosesser, hvilket virker konserverende og hemmer nødvendig utvikling. Derved reduseres også fordelene som kan oppnås med elektronisk saksbehandling.

Statskonsult kan ikke finne at det er gjennomført grundige analyser av virksomhets- og arbeidsprosesser eller at innføringen av eSak er koplet til planlagte endringer i saksbehandlingssystemer. Dette støttes av de intervjuede personene som antyder at det har vært et uttalt mål at eSak ikke skulle måtte kreve endringer i arbeidsprosesser. Også responsen på spørsmål i brukerundersøkelsen som omhandler arbeidsoppgaver og saksbehandlingrutiner og kommentarene rundt disse indikerer at det ikke er gjort noe aktivt for å effektivisere arbeidsprosessen for å utnytte eSak.

#### **4.2.3 Toppledelsesfokus og klare mål**

*”Målet med implementeringen skal være klart, og toppledelsen skal være eksponent for målet og stå i spissen for prosjektet”*<sup>10</sup> heter det i den danske rapporten om elektronisk saksbehandling.

I intervjuene spurte vi om hva informantene oppfattet som de viktigste målene med å innføre eSak. Mål som kvalitet, dokumenterbarhet, sikker lagring og redusert papirforbruk ble nevnt som mål man hadde oppfattet, men disse kom nølende og etter noe betenkning. At eSak *ikke* ble innført som effektivisering av enkelte medarbeidere, ble oppfattet positivt.

Selv om målsettingene ikke har vært veldig klare, har alle vi snakket med nevnt at eSak er støttet fullt ut av ledelsen i departementet. Departementsråden og mange av lederne har klargjort overfor sine medarbeidere at de ikke godtar

---

<sup>10</sup> Digitalisering og effektivisering i staten, side 35.

---

papirdokumenter, men at alt skal sendes til dem elektronisk. Dette har hatt en signaleffekt i departementet og er et viktig bidrag til at eSak er i aktiv bruk.

#### **4.2.4 Medarbeiderutdannelse og brukermedvirkning**

Ansatte i departementet har hele tiden deltatt i eSak-prosjektet, noe som er en viktig suksessfaktor for senere aksept av systemet i organisasjonen. Allikevel stiller vi spørsmål om brukermedvirkningen har fokusert på de riktige spørsmålene som å sørge for at systemet er tilpasset de virkelige arbeidsoppgavene og arbeidsmåtene i departementet.

En fallgrube ved design av nye systemer er at man støtter seg på formaliserte rutiner for hvordan ulike saker skal behandles<sup>11</sup>. Disse beskriver sjelden alle tilpasninger som må til for å få rutinene til å virke i praksis. Praksisen er ofte en del av den skjulte, ikke-eksplisitte kunnskapen medarbeiderne i organisasjonen sitter inne med. For å unngå at nye systemer sementerer de formelle rutinene uten å åpne for de praktiske tillempningene, er det viktig at analysen tar utgangspunkt i praksis.

Samtidig bør prosjektdeltakerne sørge for å forberede linjen på hvordan man best kan ta systemet i bruk. Opplæring har det vært fokus på fra tidlig i prosjektet, men det er spørsmål om det har vært tilstrekkelig og godt tilpasset opplæring. Alle ansatte har vært gjennom kursing hos leverandøren, men dette er ikke nok fordi læring skjer mer effektivt gjennom løsning av egne oppgaver. Resultatene som ble presentert i delkapittel 3.5.2 tyder på at opplæringen har vært noe mangelfull, spesielt opplæring i praktiske brukssituasjoner. Kommentarene i denne undersøkelsen og i undersøkelsen i etterkant av piloten viser at det er uklarhet i rutiner og funksjoner i eSak. Følgende kommentarer representerer dette synet:

*”Det er for stor uklarhet rundt hvordan eSak skal brukes. Hver saksbehandler har sin vri/metode og det er vanskelig å få klarhet i hvordan saker skal behandles på riktig måte.”*

*”Klarere og enklere retningslinjer/brukermanual.”*

Brukerstøtten får ros for å være tilgjengelig og dyktig. Noen har hatt status som superbrukere i hver avdeling, men spørsmålet er om avdelingen har utnevnt de riktige personene til superbrukere:

*”De i avdelingen som skal være superbrukere er ikke gode nok!”*

### **4.3 Fleksibel organisasjon**

I prosjektskissen omtales en av hovedgevinstene ved elektronisk saksbehandling som

---

<sup>11</sup> Se ”Sluttrapport fra Program for elektronisk saksbehandling”, Statskonsult Rapport 2002:14

---

*”etablering av elektronisk saksbehandling bør også bidra til en mer fleksibel organisasjon. Spesielt bør økt fleksibilitet føre til en større grad av samhandling mellom departementets seksjoner i saksbehandlingsprosessen.”<sup>12</sup>*

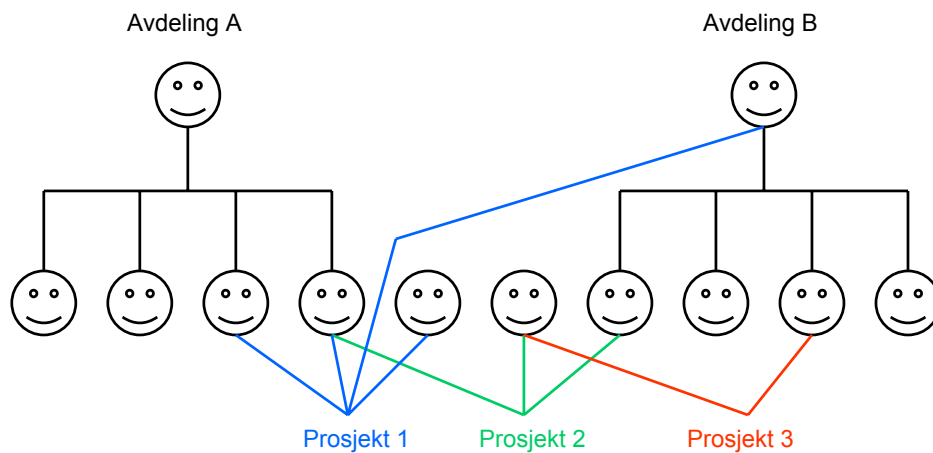
I Statskonsults rapport ”Framtidens departement”<sup>13</sup> ser man en utvikling i retning av at oppgavene i departementene vil få mindre vekt på saksbehandling og mer vekt på rollen som politisk sekretariat. En slik utvikling vil si færre rutineoppgaver og en større vekt på utviklingsarbeider som løses i en form av prosjekt/teamorganisering. Arbeidsformene bestemmes av oppgavens karakter og ikke av formelle strukturer og rutiner.

Dette krever igjen en

*”flatere struktur, mer oppgaveorientert organisering og rom for mer fleksibel ressursallokering”<sup>14</sup>.*

En mer fleksibel eller flat organisasjon betyr at en ansatt kan være organisert i ulike faggrupper eller prosjekter med eller uten formell leder, og at det kan variere hvor mange slike grupper den enkelte medarbeider deltar i over tid. Dette er illustrert i figur 4.2 nedenfor.

I likhet med prosjekt- og teamorganisering kan man tenke seg at andre funksjoner som sekretærtjenester organiseres i en pool som jobber på tvers av alle avdelingene. Spørsmålet er hvordan dagens styrings- og støtteverktøy som eSak er egnet for slike arbeidsformer.



Figur 4.2 Fleksibel organisering av arbeidet

---

<sup>12</sup> Prosjektskissen, side 9.

<sup>13</sup> ”Framtidens departement: Utfordringer og muligheter for departementene”, Statskonsult Notat 2000:4

<sup>14</sup> Framtidens departement, side 31.

---

I mange av kommentarene til brukerundersøkelsen og i intervjuene ble det uttrykket bekymring for at eSak ikke har bidratt til en fleksibel organisering, men at eSak

*”bringer saksbehandlingsrutinene tilbake til det strengt hierarkiske”.*

I samtaler med prosjektleder og andre eksperter på systemer for elektronisk saksbehandling konstateres det at det ikke er tilrettelagt for en fleksibel organisering i DocuLive i dag. Det er også vanskelig å få til fordi DocuLive bygger på en hierarkisk organisasjonsmodell hvor en identitet (ansatt) er tilordnet én og bare én enhet. Denne organiseringen er nedfelt i Noark-standardene og er ikke nødvendigvis en mangel i DocuLive. Den hierarkiske modellen gir for eksempel utslag i at en ansatt som har en halv stilling i to ulike avdelinger, må man ha to brukeridentiteter i eSak.

Oljedirektoratet har gått langt i retning av teambasert organisering, men har samtidig hatt problemer med å tilpasse sitt arkiv- og saksbehandlingssystem til denne formen for organisering. Det ble satt som et krav til leverandøren av saksbehandlingssystemet at dette må kunne tilpasses til deres arbeidsformer, noe de nå har fått til. Nå reklamerer leverandøren med at

*”saksbehandlerne defineres med roller som gjør at de kan arbeide på tvers i organisasjonen, ikke bare innen sin egen enhet. Forskjellige rettigheter kan defineres for de enkelte rollene.”<sup>15</sup>*

*Statskonsult anbefaler at NHD går sammen med andre departement som bruker DocuLive om å utvikle løsninger som gir bedre støtte for fleksible arbeidsformer i departementet.*

#### **4.4 Sekretærfunksjonen i endring**

Forværelsenes rolle og sekretærenes oppgaver i departementet er i endring. Sekretærene har sett at mange av deres tradisjonelle oppgaver har forsvunnet. De tradisjonelle sekretæroppgavene som å skrive og å finne og bringe dokumenter har falt bort med en økende bruk av dataverktøy hos ledere og saksbehandlere. Dette er en utvikling som bare har blitt forsterket etter eSak. Sekretærenes hovedfunksjon i eSak er ”ekspeder” som er å skrive ut dokumentet, sørge for å få riktig underskrift og postlegge brevet. I noen avdelinger har sekretærene også andre oppgaver som å fordele innkommet post i eSak.

Resultatene fra undersøkelsen tyder på at sekretærene som gruppe har merket mest endringer etter innføringen av eSak. De er den eneste gruppen som rapporterer at de har fått mindre å gjøre og at arbeidssituasjonen har endret seg. Allikevel er det sekretærene som viser seg å være de mest positive. Det må tas noe forbehold i tolkingen av resultatene da sekretærene som gruppe i de fleste spørsmålene svarer mer positivt enn gruppene av saksbehandlere og ledere. Det

---

<sup>15</sup> <http://www.ephorte.no/>



---

kan like gjerne være at denne gruppen av ansatte ønsker å være eller har tradisjon for å være positive, som at de opplever eSak som mer fordelaktig enn andre grupper.

Sekretærene har selv grepet fatt i sin endrede arbeidssituasjon og dannet i januar i år en uformell arbeidsgruppe som kaller seg Sekretærenes utviklingsmuligheter (SUM). Arbeidsgruppens planer har blitt godt mottatt og får støtte fra departementsledelsen.

SUM er helt i startfasen i sitt arbeid, men ønsker å synliggjøre hva sekretærene som gruppe kan og hva de kan læres opp til for å overta andre typer oppgaver enn de tradisjonelt er satt til. Man ønsker å fokusere på kompetanse og kompetanseutvikling for de som ønsker dette. Planen er å gjennomføre en kompetansekartlegging med tanke på hvilke oppgaver sekretærene utfører nå og hva slags typer oppgaver de ønsker å utføre, og eventuelt opprette en ”kompetansebank”. Sekretærene ser mulighetene til å delta mer aktivt i prosjektarbeid for å utnytte de ressursene som de besitter. Det er viktig at sekretærene kan være med på å forme og organisere egen arbeidssituasjon i en organisasjon i endring.

*Statskonsult anbefaler at initiativet fra sekretærene gis full støtte. Dette er en mulighet til å realisere gevinster av eSak, ikke bare effektiviseringsgevinster, men også en utnyttelse av kompetanseressursen hos sekretærene.*

## **4.5 eSaks funksjon i departementet**

Det er ikke bare utformingen av eSak som skal definere hva som er hensiktsmessige arbeidsformer i departementenes avdelinger. Det er ønskelige og hensiktsmessige arbeidsprosesser og organisering som skal definere hvordan dataverktøy (herunder eSak) skal fungere for å understøtte disse prosessene.

Det kan fokuseres på ulike funksjoner som saksbehandlingssystemet kan ha i organisasjonen og i hvilken grad man har utnyttet disse og ønsker å videreutvikle dem:

- Arkivering og distribusjon av dokumenter (arkivfunksjonen)
- Saksbehandlerstøtte og dokumentproduksjon
- Ledelses- og styringsverktøy

### **4.5.1 Arkivfunksjonen**

Resultatene fra undersøkelsen viser at det er den første av de tre funksjonene, *arkivfunksjonen*, som er best ivaretatt og som eSak oppfattes å skulle fylle. Journalføring og gjenfinning fungerer godt i eSak. Selv om arkivet har en stor merbelastning i en overgangsfase, virker det som alle sider av arkivfunksjonen er godt i gjenge. Det elektroniske arkivet bidrar til orden, bedre gjenfinning, og tilgjengelighet for alle saksbehandlere og ledere i departementet.

---

De mange kommentarene i undersøkelsen understreker det positive ved at arkivfunksjonen er godt ivaretatt, men samtidig ønskes det at eSak skal være noe mer:

*”Det mest positive er at det er lettere å spore opp saker; vi trenger ikke å hente ned arkivmapper fra arkivet lengre. Det er også blitt mye lettere å finne ut hva som har skjedd med saken etter at du sendte den videre. Også viktig at kommentarer blir lagret. Fint at man kan lett se hvem som har fått en sak.”*

*”Den store positive effekten av eSak må jo først og fremst være i forhold til å vedlikeholde arkivet. For oss saksbehandlere kan jeg ikke se noen veldig store gevinster, men heller ingen gedigne ulemper.”*

*”Det positive er at man har tilgang til et elektronisk arkiv og man kan se hvor saken befinner seg - det er her gevinsten ligger. For saksbehandlingen har effekten vært negativ. I store saker med mye vedlegg eller flere dokumenter viser praksis at alt blir printet ut og at vi opererer med behandling både i papir og elektronisk versjon.”*

Arkivfunksjonen er godt på plass i departementet, og de endrede arbeidsrutinene i arkivet er etter hvert velkjente. Det er fortsatt noe merarbeid som følger av at man er i en tidligfase i bruk av eSak.

*Statskonsult anbefaler at arkivet utarbeider en plan for å ta ut gevinster, enten i form av redusert bemanning eller ved synliggjøring av økt service og nye tjenester.*

#### **4.5.2 Saksbehandlerstøtte**

Fra mange personer kommer det klart fram at de ønsker at eSak skal fungere bedre som støtte i saksbehandlingen og i produksjon og samarbeid om dokumenter og store saker. Støtte til dokumentproduksjon og samarbeid er funksjoner som er dårlig ivaretatt i eSak.

*”Systemet burde ha vært utviklet som et saksbehandlersystem, og ikke fortrinnsvis som et arkivsystem.”*

*”ESak er en tvangstrøye som ikke er tilpasset saksgangen for mine saker.”*

Ikke alle saksganger fungerer i virkeligheten slik de er modellert og tenkt i eSak, og informantene snakket om metoder som de hadde funnet for å ”gå rundt” systemet for å tilpasse det til sine behov.

I mer omfattende og kompliserte saker som for eksempel mapper til statsråden og forberedelser til stortingsmeldinger, er det mindre støtte og innsparinger å hente i systemer som eSak. Store saker går over lang tid, og har mange involverte parter og mange underlagsdokumenter. Disse dokumentene sendes

---

mellom ulike saksbehandlere, avdelinger, departementer og andre eksterne bidragsytere. eSak er ikke utviklet for å støtte komplekse saker hvor det også eksisterer få standardiserte arbeidsprosesser.

Det er ikke umulig å utvikle støtte for disse prosessene, men da må dette gjøres med utgangspunkt i behovene og ikke med utgangspunkt i eksisterende rutiner allerede bygget inn i eSak. Å lede og jobbe med kompliserte saker er mer beslektet med prosjektstyring og prosjektarbeid enn tradisjonell saksbehandling. Spørsmålet er om det er ønskelig og kostnadssvarende å utvikle støttesystemer tilpasset de store, kompliserte sakene, og om dette er velegnet som en videreutvikling av eSak. I mange tilfeller kan situasjonstilpassede rutiner og bruk av flere tradisjonelle kontorstøtteverktøy være det riktige ambisjonsnivået, men dette bør avklares i organisasjonen. Se også delkapittelet om fleksibel organisering.

*Statskonsult anbefaler en gjennomgang av de viktigste saksbehandlings- og arbeidsprosesser for å finne hensiktsmessige (og godkjente) måter å utnytte eSak sammen med andre dataverktøy.*

### **4.5.3 Ledelsesverktøy**

Fungerer eller kan eSak fungere som støtte til ledelsen? Lederne er relativt fornøyd med funksjonaliteten rundt det å fordele saker og oppgaver til sine medarbeidere. Bortsett fra denne funksjonen er det lite i eSak som fungerer som støtte til lederrollen i departementet. Restanseoversikter og innsikt i behandlingstider kan åpne for vesentlig kvalitetsforbedring når dette blir benyttet som styringsinformasjon.

Tidsfrister og muligheter for å styre og kontrollere på disse er det liten støtte for i eSak. Restanselister benyttes i liten grad som styringsinformasjon, og ifølge en informant gir restanselistene feil informasjon da ferdigbehandlede saker blir liggende inntil arkivet avskriver saken, noe som kan ta flere dager.

*Statskonsult anbefaler en gjennomgang med ledere i departementet for å gripe tak i deres behov og ønsker for bruk av eSak som støtteverktøy for ledelse.*

## **4.6 Utvikling av eSak**

### **4.6.1 Et aktivt brukerforum**

Et aktivt brukerforum er en viktig informasjonskanal mellom systemansvarlig og brukerne. Denne kanalen bør virke begge veier. Brukerne må kunne komme med sine problemer og ønsker om endringer og bli tatt alvorlig. Samtidig bør organisasjonen bruke denne kanalen til å spre informasjon og kunnskap om systemet for å oppnå mest mulig effektiv bruk. For å få til et aktivt og velfungerende brukerforum, må deltakerne bestå av ressurspersoner fra avdelingene som selv er aktive brukere.

---

## Håndtering av endringsønsker

Det kan synes som en uendelig strøm av endringsønsker fra brukere når systemene er nye. Samtidig er brukerne utålmodige og forventer å bli hørt. Det er viktig i en sånn prosess å etablere faste ordninger for prioritering av endringsønskene. Ordningene kan eksempelvis bestå av

- komiteer hvor toppbrukerne – de som bruker eSak aktivt – deltar og setter prioriteringer, og/eller
- prioriterte og tema/fokusområder som skifter med jevne mellomrom.

Det er viktig å vise at brukerne tas på alvor og at de får tilbakemeldinger på hvordan deres problem er håndtert. Feilmeldinger og annet arbeid med endringer kan med fordel publiseres på intranettet slik at de blir sporbare og at innsatsen kommuniseres tilbake til brukerne.

## Daglig læring i praksis

Brukerforumet bør være en spredningskanal for gode og effektive måter å bruke eSak på. Kursing og tilgang til brukerstøtte er viktig for at nye systemer skal kunne tas i bruk i organisasjonen. I mange tilfeller er ikke dette nok da saksbehandlingssystemet skal brukes til å løse daglige oppgaver som ikke er enkle eller standardiserte. Det er i daglig bruk at læring finner sted. Brukerne finner selv gode måter å løse sine oppgaver på, eller de blir frustrerte. Resultatene fra undersøkelsen tyder på at det finnes flere slike eksempler.

Det er viktig å forstå daglig læring i praksis og å legge til rette for at gode arbeidsmetoder spres i organisasjonen. Felles demonstrasjoner av typen ”sånn gjør vi det når ...” har hatt stor suksess i andre organisasjoner fordi alle sliter med mange av de samme spørsmålene, og gode arbeidsmetodikker må ofte oppdages og læres.

En annen måte å støtte og spre læring på er å opprette en veilederfunksjon hvor en eller flere superbrukere oppsøker den enkelte og gjør avtale om en veiledningstime for å fokusere på spesielle problemer knyttet til den enkeltes arbeidssituasjon. Et godt utbytte av en slik veiledningstime krever at brukeren har tenkt gjennom problemene på forhånd, og at de sammen løser konkrete arbeidsoppgaver. Dette er en god form for kompetanseøkning for begge parter, for den som får hjelp og for den som utvikler et stort repertoar av arbeidsmetodikker og kan spre disse i organisasjonen. Det er viktig å sørge for at denne kompetansen forblir i organisasjonen og at ikke funksjonen utføres av en person som bare er i organisasjonen i en kort periode.

*Statskonsult anbefaler at brukerforumet styrkes ved at avdelingene oppnevner ressurspersoner som har som oppgave å håndtere og prioritere endringer og videreutvikling av eSak og samtidig sørge for å kommunisere tilbake til organisasjonen. Brukerforumet må også tilrettelegge for læring i praksis.*

---

## 4.6.2 Et veltilpasset brukergrensesnitt

Brukergrensesnittet får ikke gode skussmål fra brukerne. 40% av brukerne er klart misfornøyde med brukergrensesnittet i eSak, og bare 13% svarer at de er fornøyde. Som gruppe er det lederne som har høyest andel av klart misfornøyde brukere, nærmere annenhver leder. Dette er ikke et godt tegn da det er utviklet eget grensesnitt for ledere og det er denne gruppen som skal motivere medarbeiderne og sørge for at mulige gevinster fra elektronisk saksbehandling tas ut.

Et godt og intuitivt brukergrensesnitt gir tilstrekkelig informasjon og minimaliserer antall operasjoner for å få gjennomført arbeidsoppgavene. Brukergrensesnittet er viktig for aksept av systemet blant brukerne og for brukereffektiviteten. Men for å kunne utforme gode brukergrensesnitt, er det essensielt å forstå brukerens arbeidsoppgaver, hvordan disse henger sammen med andre oppgaver, og behov for samarbeid med andre saksbehandlere og over/underordnede.

Et godt brukergrensesnitt avhenger av oppgaven (type), hvor ofte dette gjøres (hyppighet) og sammenhengen, derfor finnes det ikke ett riktig brukergrensesnitt for alle i en organisasjon, antakelig ikke for en type funksjon heller (eksempelvis ledergrensesnitt, sekretærgrensesnitt) med mindre oppgavene og organiseringen av oppgavene er standardiserte.

### Hurtigtaster

At alle funksjoner er organisert i menyer og lister og i dialogbokser som er klikkbare via musen gir et intuitivt grensesnitt, og støtter opplæringen. Ekspertbrukere har derimot behov for mindre visuell støtte for enkeltfunksjoner. Derfor er ikke utstrakt bruk av mus den mest effektive måten å jobbe på for en hyppig bruker som kjenner funksjonene godt. Det er viktig å gi ekspertbrukere muligheter for å nå de mest brukte funksjonene via hurtigtaster.

### Bekreftelser

Brukerne klager over at systemet krever mange bekreftelser på funksjoner og at man må klikke for å godkjenne. I mange tilfeller skulle det ikke være nødvendig å måtte bekrefte. En dialogboks som krever at man klikker på JA/OK bør kun benyttes i tilfeller hvor det er fare for å gjøre uopprettelige feil som å slette et dokument (noe saksbehandlerne allikevel ikke har tilgang til når det er journalført).

Vi foreslår at brukerforum gjør en gjennomgang av brukergrensesnittet med tanke på å redusere bruken av bekreftelser.

### Angremuligheter

Brukerne av eSak etterlyser muligheter for å angre ulike operasjoner i eSak og slippe å kontakte arkivet for enkle endringer. Brukerne ønsker seg muligheten til å begynne å lage et dokument i eSak for så å kunne kaste det, eventuelt selv rette opp feilregistreringer. Er dokumentet opprettet, så er det journalført. For å få "slettet" et dokument i eSak, må vedkommende derfor kontakte arkivet som

---

ev. kan flytte det til en sak med feilførte dokumenter som utgår. Brukerne ønsker mer fleksibilitet her.

En annen ønsket funksjon er å ha tilgang til å endre dokumentkortet på egne, journalførte dokumenter. For å endre noe på dokumentkortet etter at det er journalført, må brukerne nå kontakte arkivet. Eksempelvis er det ønske om å gi vedlegg til saker mer meningsfylte navn enn de som settes av arkivet ved innskanning.

Et tredje felt hvor brukerne mener angremulighetene er begrensede er å tilbakekalle dokumenter som blir feilsendt til behandling hos andre i departementet. Vedkommende kan bruke funksjonen ”stopp saksgang” så lenge dokumentet ikke er behandlet av den som mottok det. Mest vanlig er det å ringe eller sende e-post for å få mottaker til å sende dokumentet tilbake.

#### **(For) mange innbokser**

Flere brukere har nevnt at det er problematisk med flere ulike innbokser hvor det finnes arbeidsoppgaver. Noen av disse har lavere prioritet hos brukerne og det er derfor fare for at saker blir oversett. Et annet problem er at hastesaker ikke er spesielt merket i innboksen. Hvis man vet at de ligger der, går det an å plukke dem ut, ellers må man sende e-post i tillegg og si ifra at det haster. Disse problemene kan eventuelt løses ved en felles innboks, men med ulik status for dokumentene. For lederne bør vekslingen mellom lederrollen og saksbehandlerrollen være mer sømløs slik at de ikke behøver å sjekke ulike innbokser avhengig av hvilken rolle de har i eSak.

En gjennomgang med et utvalg brukere og hvordan de oppfatter de ulike innboksene og hvordan de kunne tenke seg at de skal fungere vil være nyttig informasjon for brukerforumet i prioritering av endringsforslagene.

*Statskonsult anbefaler en gjennomgang av eSaks brukergrensesnitt sammen med leverandøren for å oppnå et mer effektivt brukergrensesnitt, med spesiell vekt på problemstillingene ovenfor.*

### **4.6.3 Ergonomi – en velfungerende arbeidssituasjon**

Med eSak og andre dataverktøy blir stadig mer av arbeidsdagen tilbrakt foran skjermen. Dette viser resultatene fra brukerundersøkelsen også, og ikke alle er positive til denne utviklingen. En stillesittende arbeidssituasjon med mye lesing og skriving av dokumenter på skjerm medfører fare for belastninger på øyne, rygg, nakke, og ikke minst belastningsskader i form av musearm.

Like viktig som det er å gjennomgå eSak med tanke på en bedre utforming av det elektroniske brukergrensesnittet, er det å skape en best mulig fysisk tilpasset arbeidsplass for den enkelte. Hvis ikke det er gjort, så må departementet ta disse potensielle problemene alvorlig og aktivt legge til rette for god ergonomi gjennom

- riktige arbeidsstillinger (plassering av skjerm, stoler, bordhøyde),
- støtteutstyr – gode tastaturer, ergonomisk mus, håndleddsstøtte, etc., og

- 
- gode skjermer som gir minst mulig belastning for øynene.

*Statskonsult anbefaler at departementet gjennomgår sitt tilbud til de ansatte med tanke på å sikre best mulig ergonomi i en arbeidssituasjon hvor en økende andel av arbeidstiden tilbringes foran en arbeidsstasjon/PC.*

---

## Vedlegg 1

### **Brukerundersøkelsen ”Elektronisk saksbehandling i NHD”**

Brukerundersøkelser er anvendelige når generelle tendenser i holdninger, forventninger og ønsker hos brukergruppene som helhet ønskes avdekket. Representative brukerundersøkelser som er gjennomført her, gir et bilde av holdningen blant alle brukerne og ikke bare en fornemmelse av ønskene hos den mest aktive og artikulerte delen av brukerne. Dessuten gir brukerundersøkelser mulighet for å gå ”bakom” brukernes tilfredshet og analysere, både hvem som er tilfredse og hvem som er utilfredse, samt hvorfor noen er tilfreds og andre ikke er det.

#### **Webbasert undersøkelse**

Vi valgte i prosjektet å benytte en webbasert brukerundersøkelse<sup>16</sup> hvor alle ansatte fikk invitasjon til å delta per e-post. I e-posten var det oppgitt en lenke som man kan klikke på for å komme til undersøkelsen på en webside hos leverandøren Refleks. Det er enkelt å svare da de fleste spørsmålene kan besvares ved å klikke på ønsket svaralternativ. Samtidig forenkles datainnsamlingsprosessen betraktelig da dataene er tilgjengelige umiddelbart med standard rapporter. Til enhver tid kan administrator av undersøkelsen se hvor mange som har svart og få en oppsummering av svarene.

Undersøkelsen ble kjørt som en lukket undersøkelse der den enkelte ansatte registreres med sin e-post adresse og utdeles et eget identifikasjonsnummer som systemet selv genererer. På denne måten registreres hvem som har svart, og purringer kan sendes til de som ikke har svart. Administrator av undersøkelsen får ikke oversikten over hvem som har svart eller ikke svart med mindre den enkelte respondenten kontakter avsender med kommentarer.

Undersøkelsen har vært anonym. Systemet tillater ikke administrator av en undersøkelse å kunne bryte ned besvarelsene på et mindre utvalg enn fire. Eksempelvis vil dette bety at det må være minimum fire menn som jobber i en avdelingen, og som er under 20-29 år for at vi skal kunne ta ut rapport (se hva disse har svart) på dette utvalget.

Invitasjon ble sendt ut til de ansatte i NHD 3. april etter arbeidstid og avsluttet 24. april. I denne perioden ble det sendt ut to påminnelser.

#### **Spørsmål**

Spørsmålene i undersøkelsen har tatt utgangspunkt i formål og ønskede gevinster slik de er beskrevet i prosjektskissen og plandokumenter for

---

<sup>16</sup> Undersøkelsen er basert på verktøyet Refleks, se [www.refleks.no](http://www.refleks.no).



---

elektronisk saksbehandling i NHD, samt tidligere undersøkelser. Totalt inneholder undersøkelsen 51 spørsmål, hvorav 45 av disse er svar ved å klikke på ønsket alternativ (eksempelvis på en skala fra 1 til 6), og seks er av typen kommentarfelder.

Kopi av spørreskjemaet kan leses i vedlegg 2.

### **Utsendelse og respons**

Prosjektgruppen fikk tilsendt en liste med e-postadresser til alle ansatte i departementet med unntak av politisk ledelse som ikke er tilkople eSak. I alt inneholdt listen 235 e-postadresser.

Når undersøkelsen ble sendt ut, kom det tilbakemeldinger fra postkasse-systemene til de ansatte som hadde lagt inn fraværmeldinger og til Refleks ved ugyldige e-postadresser. Blant de 235 e-postadressene var det 14 som feilet av en eller annen grunn, 1 ga feilmelding tilbake til avsender, og 5 adresser ga fraværmeldinger om langtidspermisjon. To personer ba om å bli slettet fra listen og ønsket ikke å delta i undersøkelsen.

Undersøkelsen ble stoppet 24. april. Da var det kommet inn 166 svar, en svarprosent på 72 % (166 av 229 gyldige respondenter) som er bra i en slik undersøkelse.

---

## **Vedlegg 2**

### **Spørreskjema til brukerundersøkelsen "Elektronisk saksbehandling i NHD"**

**Gjennomført i NHD i april 2003**

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Effekter av elektronisk saksbehandling i NHD
<b>Forfatter(e):</b>	Marianne N. Storrøsten og Hans Fredrik Berg
<b>Statskonsults notatnummer:</b>	2003:13
<b>Prosjektnummer:</b>	42 880
<b>Prosjektnavn:</b>	Effekter av eSak i NHD
<b>Prosjektleder:</b>	Marianne N. Storrøsten
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Nærings- og handelsdepartementet
<b>Resymé:</b>	Undersøkelse om bruk og effekter av elektronisk saksbehandling i NHD, med anbefalinger for videre arbeid.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	Elektronisk saksbehandling, gevinstrealisering, brukerundersøkelse
<b>Dato:</b>	02.07.2003
<b>Sider:</b>	68
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO